

# Politiques alimentaires urbaines

Actes de la rencontre internationale  
sur les expériences en Afrique,  
Amérique latine et Asie.

16-18 novembre 2015, Montpellier, France

MARCHÉS

RESTAURATION COLLECTIVE

CONNEXIONS URBAIN/RURAL



Organisation  
des Nations Unies pour  
l'éducation, la science  
et la culture



Chaire Unesco  
en alimentations  
du monde  
France





# Politiques alimentaires urbaines

Actes de la rencontre internationale  
sur les expériences en Afrique,  
Amérique latine et Asie.

16-18 novembre 2015, Montpellier, France

MARCHÉS

RESTAURATION COLLECTIVE

CONNEXIONS URBAIN/RURAL

JULIE DEBRU, SYLVIE ALBERT, NICOLAS BRICAS, DAMIEN CONARÉ, ÉDITEURS



### Coordination et édition scientifique

Julie Debru, Chaire Unesco Alimentations du monde ;  
Sylvie Albert, rédactrice scientifique indépendante ;  
Nicolas Bricas, Cirad, UMR Moisa et directeur de la Chaire Unesco  
Alimentations du monde ;  
Damien Conaré, Chaire Unesco Alimentations du monde.

### Comité d'organisation

Julie Debru, chargée de mission, Chaire Unesco Alimentations  
du monde, Montpellier SupAgro ;  
Nicolas Bricas, chercheur, Cirad, UMR Moisa et directeur de la Chaire  
Unesco Alimentations du monde ;  
Florence Mouton, chargée de recherche, Division recherches  
et développement, Agence française de développement ;  
Julien Woessner, responsable de programme, Fondation Charles  
Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme ;  
Marielle Dubbeling, directrice, RUAF Foundation ;  
Guido Santini et Louison Lançon-Daumas, chargés de projet  
Food for the Cities, FAO ;  
David Edwards, directeur adjoint, International Sustainability Unit,  
The Prince of Wales's Charitable Foundation.

ISBN : 978-2-900792-27-8

Citation : Debru J., Albert. S., Bricas N., Conaré D. (Eds), 2017.  
Politiques alimentaires urbaines. Actes de la rencontre internationale  
sur les expériences en Afrique, Amérique latine et Asie en  
matière de marchés, restauration collective et connexion urbain/  
rural. Montpellier, France, 16-18 novembre 2015. Chaire Unesco  
Alimentations du monde, 210 p.





# Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Remerciements  | 7  |
| Avant-propos   | 8  |
| Présentation et contexte de la rencontre   | 9  |
| <b>Introduction</b>  |    |
| Villes et alimentation, quels enjeux ?   | 17 |
| <i>Nicolas Bricas</i>  |    |
| <b>Les marchés et la logistique</b>  |    |
| Quelles politiques d'aménagement de marchés pour l'alimentation urbaine des pays du Sud ?    | 27 |
| <i>Paule Moustier</i>  |    |
| <b>Kitwe, Zambie</b>   |    |
| Politiques alimentaires urbaines durables via les infrastructures de marché et la logistique | 31 |
| <i>Shilla Kalinda Chabalengula Songolo</i>   |    |
| <b>Maputo, Mozambique</b>  |    |
| Réguler les marchés informels  | 39 |
| <i>Irene Boane, Nilton Mate</i>  |    |
| <b>Lusaka, Zambie</b>  |    |
| Des marchés pour réduire l'insécurité alimentaire  | 45 |
| <i>Mangiza Chirwa Chongo</i>   |    |
| <b>Montevideo, Uruguay</b>   |    |
| Le Marché modèle de Montevideo, analyse et perspectives                                      | 53 |
| <i>Alfredo Perez</i>   |    |
| Synthèse des discussions et conclusions  | 59 |
| <i>Gaëlle Balineau</i>   |    |

**La restauration collective et hors foyer**

- La restauration collective, un levier de changement  
vers des politiques alimentaires urbaines plus durables ? 65

*Isabelle Lacourt, Maurizio Mariani*

**Curitiba, Brésil**

- Restaurants populaires et nutrition scolaire :  
des politiques multisectorielles 69

*Marcello Franco Munaretto*

**Medellín, Colombie**

- Engagement pour la sécurité alimentaire et la nutrition 77

*Maria Alejandra Saleme Daza*

**Dakar, Sénégal**

- Le micro-jardinage pour approvisionner la restauration  
et améliorer les régimes alimentaires 84

*Mbodj Ndeye Ndack Pouye*

**São Paulo, Brésil**

- Logistique de la restauration scolaire 89

*Renato Galera da Silva, Luiz Henrique Bambini*

**Colombo, Sri Lanka**

- Assurer la sécurité alimentaire pour les plus vulnérables 95

*Ruwan Wijayamuni*

- Synthèse des discussions et conclusions 103

*Isabelle Lacourt*

**Les nouvelles formes de connexions urbain/rural**

- Que peuvent faire les villes pour rendre plus durables  
leurs relations avec les zones rurales ? 109

*Cécilia Tacoli*

**Tianjin, Chine**

- Améliorer l'intégration entre l'urbain et le rural  
par le développement de l'agriculture urbaine 113

*Guo Hua, Cai Jian-ming, Zhu Cai-peng*

**São Paulo, Brésil**

Politique nationale et territoire local : lier politique agricole et politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle 121

*Leandro Costa Cuebas, Anna Kaiser Mori, Luiz Henrique Bambini de Assis*

**Quito, Équateur**

Agriculture : favoriser la production saine et solidaire 130

*Alexandra Rodríguez Dueñas*

**Curitiba, Brésil**

Le rôle d'un marché de consommation coresponsable 137

*Marcelo Franco Munaretto*

**Rosario, Argentine**

Promotion des productions alimentaires durables 146

*Raúl Terrile*

Synthèse des discussions et conclusions 153

*Cecilia Tacoli*

**Montpellier Méditerranée Métropole, exemple d'une démarche****Montpellier, France**

Construire une politique agroécologique et alimentaire métropolitaine 158

*Valérie de Saint Vaulry*

Restauration collective : trois actions pour une alimentation durable 165

*Luc Lignon*

Le Marché d'intérêt national au service du développement territorial 170

*Olivier Lauro*

**Articuler les politiques à différentes échelles**

Quelles articulations entre différentes échelles de gouvernance de l'alimentation ? 177

**Mali**

Une nécessaire coordination des politiques alimentaires à différentes échelles 179

*Nango Dembelé*

**Synthèse générale et perspectives**

|  |     |
|--|-----|
| Synthèse des sessions parallèles et perspectives | 189 |
|--|-----|

*Florence Egal*

|   |     |
|---|-----|
| Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan :<br>la voie à suivre | 191 |
|---|-----|

*Stefania Amato*

|   |     |
|---|-----|
| IPES-Food, expertise internationale sur les systèmes<br>alimentaires durables | 193 |
|---|-----|

*Corinna Hawkes*

**Conclusion générale**

|                     |     |
|---------------------|-----|
| Conclusion générale | 197 |
|---------------------|-----|

*Nicolas Bricas, Marielle Dubelling, David Edwards,  
Florence Mouton*

**Annexes**

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| Présentation des partenaires | 202 |
|------------------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Acronymes et abréviations | 208 |
|---------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| Liste des participants | 210 |
|------------------------|-----|

# Remerciements

La Chaire Unesco Alimentations du monde de Montpellier SupAgro et le Cirad remercient :

- pour leur collaboration : l'Agence française de développement, la Food and Agriculture Organisation et son programme Food for the Cities, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, l'International Sustainability Unit de la Prince of Wales Charitable Foundation, la RUAF Foundation et Mercadis (Marché d'intérêt national de Montpellier) ;

- et pour leur soutien : Agropolis Fondation, la Fondation Daniel et Nina Carasso, l'Agence universitaire de la francophonie, l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier et Montpellier Méditerranée Métropole.

Nous tenons à remercier plus particulièrement, outre les membres du comité d'organisation et les auteurs de cet ouvrage, pour leur contribution à l'organisation de la rencontre, Laure Haon (Chaire Unesco Alimentations du monde), Pascale Morin (Cirad) et Sylvain Quéré (Mercadis).

Pour leur contribution au contenu de la journée de terrain nous remercions Christophe Cour (Mercadis), Vincent Haluska (conseiller municipal de Montpellier), Isabelle Touzard (Vice présidente de Montpellier Méditerranée Métropole) et Michel Escoffier (ancien secrétaire général de la Fédération française des marchés d'intérêt national).

Enfin, pour leur contribution à l'édition de cet ouvrage, nous remercions Ophélie Robineau (Cirad) et Caroline Brand (Chaire Unesco Alimentations du monde).

# Avant-propos

La France a été touchée par des attaques terroristes dans la nuit du vendredi 13 novembre 2015. Malgré ces tristes circonstances à deux jours de l'événement, les organisateurs ont décidé de maintenir la tenue de l'événement, en hommage à la vie et en respect du travail fourni et avec l'ambition que les perspectives d'avenir promues par cette rencontre nous aident à avancer vers un monde meilleur. Ce contexte a entraîné, à deux jours de la rencontre, l'annulation de la participation de six invités (représentants de Maputo, Colombo, Medellín et Rosario). Cela n'a pas entravé le bon déroulement de l'événement ni la qualité des échanges. De plus, malgré leur absence sur place pendant la rencontre, les représentants de ces villes contribuent à la richesse du présent ouvrage.

# Présentation et contexte de la rencontre

Ces dernières décennies, sous le double effet de la globalisation et de la décentralisation, les gouvernements des villes et régions urbaines sont devenus des acteurs politiques de plus en plus puissants. Ils se sont mobilisés dès les années 1990 dans le domaine de l'environnement pour mettre en œuvre des politiques parfois plus engagées que celles de leurs États nationaux (Déclaration de Rio, Agenda 21, Engagements d'Aalborg, etc.). On a alors vu émerger des alliances leur permettant de se fédérer pour peser ensemble sur les politiques nationales et internationales (Metropolis, CGLU, ICLEI, ORU Fogar, etc.). Depuis la crise des prix agricoles de 2008, l'alimentation, autrefois principalement portée par les politiques nationales et internationales, a également émergé comme un enjeu de politique locale. En témoignent les récentes déclarations signées par des collectifs de villes prônant la mise en place de politiques locales pour promouvoir un système alimentaire plus durable (Déclaration des maires de Bonn, 2013 ; Déclaration de Séoul de l'ICLEI, 2015 ; *Milan Urban Food Policy Pact*, 2015). Les gouvernements urbains tentent ainsi de répondre à des problèmes de durabilité posés par le système alimentaire industriel dominant et exacerbés par une urbanisation croissante, qui amplifie les phénomènes de distanciation et de concentration.

Conscients des ressources dont ils disposent (connaissances, capitaux, pouvoirs, biomasse, force de travail, initiatives citoyennes, infrastructures, services et marchés), ils expérimentent et construisent des politiques alimentaires visant à la fois à assurer la sécurité alimentaire des populations (urbaines mais aussi rurales) et améliorer la durabilité du système alimentaire en se préoccupant de ses impacts environnementaux, sociaux et économiques.

Les politiques alimentaires urbaines commencent à être étudiées surtout dans des villes de pays industrialisés ou émergents, où la définition et la formalisation de ces politiques est la plus ancienne et la plus avancée (Toronto, Bristol, Belo Horizonte). Mais ces initiatives se multiplient aussi dans les pays en développement dans des contextes différents.

Parmi la multitude d'acteurs qui se mobilise pour l'expérimentation de modèles alternatifs, la recherche se saisit de ces nouvelles questions. Elle contribue à tisser des réseaux d'échanges pour améliorer les connaissances sur ces initiatives et leurs effets sur l'alimentation.

C'est pourquoi la Chaire Unesco Alimentations du monde de Montpellier SupAgro et le Cirad ont organisé, en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD), la rencontre internationale « Politiques alimentaires urbaines » qui s'est tenue à Montpellier les 16, 17 et 18 novembre 2015. Nous nous sommes pour cela associés à la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH), l'International Sustainability Unit (ISU) de la *Prince of Wales's Charitable Foundation*, l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le RUAF Foundation. Nous avons également reçu le soutien de l'Agence universitaire de la francophonie, d'Agropolis Fondation, de la Fondation Daniel et Nina Carasso, de l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier et de Montpellier Méditerranée Métropole.

Afin d'apporter un regard complémentaire aux conférences internationales qui se sont tenues sur le sujet les deux dernières années et qui ont montré de nombreux exemples de politiques alimentaires urbaines dans les pays industrialisés, nous avons souhaité donner la parole à des représentants de gouvernements locaux de villes et régions urbaines d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Nous n'avons fait qu'une entorse à cette règle pour donner la parole à Montpellier Méditerranée Métropole. Lieu hôte de la rencontre, Montpellier est un pôle de recherche de renommée internationale sur l'agronomie et l'alimentation. Montpellier Méditerranée Métropole, collectivité territoriale de 31 communes (450 000 habitants), s'est dotée en 2015 d'une politique agroécologique et alimentaire,



construite en partenariat étroit entre les chercheurs, les élus et les agents de la Métropole. Le 15 octobre 2016, Montpellier Méditerranée Métropole a signé, aux côtés de 115 villes du monde entier, le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan. Nous avons donc invité cette métropole Méditerranéenne à présenter la démarche originale qu'elle a initiée et à en discuter avec participants lors d'une visite de terrain le 16 novembre 2015.

L'organisation d'un dialogue entre les représentants des gouvernements urbains, la recherche et les acteurs du développement a conduit à une meilleure connaissance et compréhension des politiques alimentaires urbaines dans le monde, leur construction, leurs modes d'action et leurs impacts. Cette rencontre a contribué à montrer que les villes disposent de leviers d'action pertinents pour améliorer la sécurité alimentaire et la durabilité des systèmes alimentaires, en complément des politiques nationales et des accords internationaux..

Si de nombreux travaux ont permis de renseigner la question de l'agriculture urbaine et périurbaine, les autres modes d'intervention sont encore peu connus et débattus. Nous avons exploré, au travers d'exemples concrets présentés par quatorze responsables politiques ou techniques de gouvernements urbains, trois leviers d'action stratégiques pouvant être mobilisés par les gouvernements des villes et régions urbaines.

### **1. Les marchés et la logistique**

Les marchés, places centrales assurant le point d'ancrage des flux alimentaires arrivant et se dispersant en ville, sont un levier important que peuvent mobiliser les gouvernements urbains. On considère ici une définition large des marchés incluant les marchés de gros, les marchés de plein vent, les magasins ou kiosques de détail, les supermarchés, les foires, la vente de rue, les magasins de stockage et les espaces de transformation agroalimentaire (abattoirs, zones artisanales ou zones industrielles par exemple). Les gouvernements urbains peuvent agir sur le système de distribution alimentaire notamment par la maîtrise des infrastructures (construction, entretien, rénovation), la régulation des activités (autorisations, cahiers des charges, implantations) ou encore l'organisation ou la facilitation de la logistique. Ces leviers ont

notamment été mobilisés à **Montevideo** (Uruguay), **Maputo** (Mozambique), **Lusaka** et **Kitwe** (Zambie).

## **2. La restauration collective et hors foyer**

La restauration collective et hors foyer concerne non seulement la restauration en milieu scolaire, hospitalier ou pénitentier mais aussi celle des travailleurs (restaurants d'entreprises, espaces aménagés de restauration privée, *food court*, etc.). Si les gouvernements urbains ne la gèrent pas directement, ils peuvent participer à leur organisation et leur régulation. Ainsi, ils peuvent intervenir pour assurer un accès à une alimentation de qualité pour tous, privilégier des modes de production alimentaire par des commandes publiques, améliorer la qualité des emplois, éduquer les consommateurs ou encore réduire le gaspillage et les pollutions. C'est le choix qu'on fait **Medellín** (Colombie), **Colombo** (Sri Lanka), **Dakar** (Sénégal), **São Paulo** et **Curitiba** (Brésil).

## **3. Les nouvelles formes de connexions entre zones urbaines et rurales**

Historiquement, les villes se sont peu occupées des conditions de production de leur alimentation, des conditions de travail et de rémunération des agriculteurs ou encore des effets des modes de production sur l'environnement et la biodiversité. Les villes ont plutôt été considérées comme un débouché, faisant jouer la concurrence, y compris entre leur périphérie agricole et des zones bien plus éloignées. La distanciation géographique, économique et cognitive qui s'est jouée entre citadins et ruraux génère des incompréhensions et des inquiétudes. C'est en réaction à cette distanciation que les villes et les campagnes cherchent aujourd'hui à inventer de nouveaux modes de relation, plus équilibrés et solidaires. Ces relations sont plus évidentes avec les zones rurales proches mais elles doivent aussi être pensées entre zones urbaines et zones rurales plus éloignées. Elles prennent aujourd'hui la forme de relocalisation des approvisionnements alimentaires, d'investissements urbains en zones rurales, de services urbains aux agriculteurs de leur région, de jumelages ou de contractualisations entre zones urbaines et zones rurales, mais aussi de nouvelles formes expérimentales de production alimentaire, de contributions des

représentants des villes aux politiques agricoles ou des représentants agricoles aux politiques urbaines. Ces nouvelles formes de connexions entre zones urbaines et rurales ont été explorées au travers des politiques mises en place à **Tianjin** (Chine), **Quito** (Equateur), **Rosario** (Argentine), **Curitiba** et **São Paulo** (Brésil).

L'émergence des politiques locales d'alimentation favorise une réappropriation des questions que l'alimentation permet de traiter notamment la santé, l'agriculture, l'environnement, etc. Celle-ci ne peut se réfléchir sans en appréhender les articulations avec les politiques nationales et internationales. Nous avons invité Nango Dembélé, Ministre, Commissaire à la sécurité alimentaire du Mali, pour aborder cette question et prendre du recul sur ce qui peut être à la fois un frein et un levier au développement de nouvelles actions pour une alimentation plus durable.

Nous avons le plaisir de vous présenter l'ensemble de ces contributions dans le présent ouvrage. Nous vous en souhaitons une bonne lecture.

*Les organisateurs.*





# **INTRODUCTION**



✎ Nicolas Bricas est ingénieur agronome, spécialisé en économie du développement et en socio-anthropologie de l'alimentation. Après six ans d'engagement dans la recherche action pour la promotion de productions alimentaires locales en Afrique subsaharienne, il a rejoint le Cirad en 1989 où il mène des recherches sur les changements alimentaires dans le monde. Il est membre du Groupe Interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA) depuis 2008, et a mené des recherches sur la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire. Il a co-animé un groupe de réflexion stratégique commun au Cirad et à l'Inra sur les enjeux pour la recherche des systèmes alimentaires durables (DuAline). Il coordonne actuellement des programmes de recherche pluridisciplinaires sur les systèmes alimentaires urbains durables et les politiques alimentaires urbaines (programme Surfood). Il est, depuis 2016, le directeur de la Chaire Unesco Alimentations du monde.

# Villes et alimentation, quels enjeux ?

**Nicolas Bricas**

*Cirad, Unité Mixte de Recherche « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs » et Chaire Unesco Alimentations du monde*

**P**lus de la moitié de la population de la planète vit aujourd'hui en ville. Certes tous les pays du monde n'ont pas la même définition de la ville et les seuils de population concentrée qui la définissent souvent peuvent varier de 2 à 20 000 habitants ! Mais ce qui caractérise toujours les villes est la part importante de leur population non agricole. Les citadins sont largement dépendants des ruraux pour se nourrir et l'autonomie alimentaire des villes se limite au mieux aux légumes voire à la volaille. D'après les Nations unies, les citadins représenteront 63 % de la population mondiale dans 25 ans. Le monde pourra-t-il se nourrir comme aujourd'hui si le modèle alimentaire urbain des pays industrialisés se généralise ? Probablement pas. Pour autant, c'est sans doute en ville que s'invente une partie des solutions de demain.

## **L'enjeu des modèles de production agricole pour nourrir les villes**

Si la croissance urbaine a connu un rythme élevé aux <sup>xix</sup><sup>e</sup> et <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècles, c'est que l'agriculture a pu produire assez pour nourrir un nombre croissant de non agriculteurs. En moyenne mondiale, un actif agricole nourrit aujourd'hui 5,5 personnes. Mais ce ratio est de 4,2 en Asie et de 142 en Amérique du Nord !

Une telle performance a pu être atteinte grâce à l'industrialisation, autrement dit grâce à un système de production qui puise dans des ressources non renouvelables. Le recours au charbon et au pétrole a permis la mécanisation et l'accroissement de la productivité du travail. Il a permis aussi d'affranchir l'agriculture de sa fonction ancestrale de

production d'énergie et de matériaux. Il y a moins besoin de bois et donc de forêts pour la construction, et moins besoin d'animaux pour le travail agricole et le transport.

L'agriculture se consacre désormais principalement à la production alimentaire, végétale et animale. Le recours au pétrole pour produire de l'azote chimique, au phosphore et au potassium miniers comme sources de fertilisation et la surconsommation d'eau ont permis de mettre en défaut Malthus<sup>1</sup> : à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, la croissance de la production alimentaire s'est faite plus rapidement que celle de la population. Cette production est devenue tellement abondante qu'elle a permis de nourrir non seulement les humains mais aussi les animaux pour fournir viandes et produits laitiers à bas coûts. Cette société d'abondance a réduit la valeur accordée à la nourriture et conduit à un immense gaspillage : près de 30 % de la production alimentaire mondiale d'après la FAO.

La poursuite d'une telle tendance conduit à deux options possibles. La première est celle de la fuite en avant : augmenter de 70 % à 100 %, selon les auteurs, la production alimentaire à l'horizon 2050 pour faire face à l'accroissement démographique et à l'évolution, considérée comme tendancielle, des modes de consommation, engendrant ainsi toujours plus de produits animaux et de gaspillage. Cette option comprend une équation non résolue, celle de l'origine des ressources énergétiques et fertilisantes. Une telle augmentation apparaît pourtant difficile sans continuer la déforestation et l'épuisement des ressources minières. La seconde option consiste à réviser les modes de consommation : ajuster la consommation de produits animaux aux capacités de production sans prédation des ressources non renouvelables, autrement dit aux capacités d'une agroécologie basée sur le bouclage des cycles énergétiques, de l'eau et des fertilisants. Et bien sûr, réduire considérablement le gaspillage, non pas en trouvant de nouvelles valorisations des invendus alimentaires mais en réduisant ces invendus au minimum économiquement acceptable.

---

1. Malthus, économiste britannique (1766-1834) constatait que la population croît de façon exponentielle alors que les ressources croissent de façon linéaire et prédisait ainsi une catastrophe.



Un tel scénario, exploré par certaines analyses prospectives comme Agrimonde (Paillard *et al.*, 2010) ou Afterres 2050 (Solagro, 2015), apparaît le seul viable à long terme. Mais il suppose une véritable mutation du système alimentaire. L'enjeu n'est pas seulement de faire face à l'épuisement des ressources minières. Il est aussi de réduire les pollutions. Le système alimentaire industriel est générateur d'importantes pollutions azotées et plastiques (emballage) et fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES). D'après l'organisation Grain (2016), à l'échelle mondiale, environ la moitié des émissions de GES est le fait du système alimentaire.

Les villes peuvent contribuer à inventer de nouveaux systèmes. Les analyses en termes de métabolisme urbain (Barles, 2002) montrent que depuis l'industrialisation, les villes agissent comme de gigantesques pompes à concentration de matières. Elles s'approvisionnent de plus en plus loin, transférant azote, phosphore, etc. sous forme de nourriture des campagnes vers les villes, y compris depuis l'autre bout du monde. Mais elles recyclent de moins en moins ces excréments qui s'accumulent sous forme de boues de stations d'épuration. Ces ressources sont bien souvent recyclées en périphérie des villes quand elles ne sont pas rejetées dans les fleuves ou à la mer. Il est symptomatique de constater à quel point le terme « filière d'approvisionnement » qui a dominé l'économie agroalimentaire a négligé la question des déchets, considérant trop vite que la filière s'achève par la consommation. Alors que les ressources en azote chimique, c'est-à-dire en pétrole ou en phosphate minier, se raréfient, on prend aujourd'hui conscience que les villes sont d'importants gisements de fertilisants, dont l'agriculture durable ne pourra sans doute pas se passer.

### **L'enjeu des emplois liés à l'alimentation**

Nourrir une ville suppose non seulement de dégager des excédents par rapport à la consommation de la population agricole, mais de stabiliser les produits pour les stocker, les transformer pour les rendre plus commodes d'utilisation et les distribuer auprès d'une population concentrée. Toutes ces activités du secteur dit agroalimentaire représentent des millions d'emplois. Dans les pays à

croissance démographique rapide comme en Afrique, on estime qu'il faut créer chaque année deux à trois dizaines de milliers d'emplois par million d'habitants. Là où l'urbanisation est récente, les conditions de vie en milieu urbain sont tellement différentes de celles en milieu rural qu'elles attirent la population jeune vers les villes. Le système alimentaire représente dans ce contexte un enjeu considérable : il peut générer à la fois des activités rurales péri-agricoles (fournitures d'intrants et de services à l'agriculture, transformation agroalimentaire de la production agricole, stockage, transport, commercialisation) et des activités urbaines (transformation, distribution, restauration). Mais favoriser des systèmes alimentaires à forte intensité de main-d'œuvre suppose de résister à la pression de l'industrialisation et de la concentration des entreprises, et donc de gérer les fortes inégalités de capacité entre les petites et les grandes entreprises internationales.

Favoriser ces créations d'emplois est aujourd'hui un des moyens de lutter contre l'insécurité alimentaire. Si celle-ci reste, dans certaines zones rurales, liée à des insuffisances de production alimentaire, elle est de plus en plus corrélée à l'accroissement des inégalités. Les populations qui souffrent de la faim sont celles qui n'ont pas accès à des moyens de production alimentaire et à un pouvoir d'achat suffisant pour se nourrir correctement. De ce point de vue, les activités agroalimentaires constituent, en particulier pour les femmes dans de nombreux pays où elles gèrent la majorité de ces activités, une source de revenus très importante et un moyen d'augmenter leurs capacités au sens de Sen (Broutin et Bricas, 2006). Réduire les inégalités signifie notamment réduire celles qui prévalent entre villes et campagne. Car si l'insécurité alimentaire est majoritairement rurale et même paysanne, c'est en partie parce que le pouvoir des villes impose des prix insuffisamment rémunérateurs à tous ceux qui les nourrissent. En ce sens, de nouvelles formes de relations entre villes et campagne, plus équilibrées, plus solidaires, sont à inventer. Elles peuvent s'appuyer sur des investissements urbains en zones rurales, sur des formes de contractualisation permettant de faire profiter aux agriculteurs des opportunités de débouchés que constituent les villes, plutôt que de recourir aux marchés internationaux : les marchés de gros gérés par les villes

constituent un enjeu important de ce point de vue quand ils favorisent un accès au marché des petits producteurs.

### **De nouveaux enjeux nutritionnels**

Dans les pays du Sud, du fait de l'urbanisation, l'insécurité alimentaire change de visage. La sous-nutrition protéino-énergétique se réduit, mais de nouvelles pathologies nutritionnelles se développent. L'obésité et le diabète associé, les maladies cardiovasculaires et certains cancers ne sont plus, loin de là, l'apanage des sociétés industrielles d'abondance et représentent désormais un problème de santé publique majeur. Ces pathologies se rencontrent à des taux alarmants dans toutes les villes d'Amérique latine, d'Asie, du Pacifique et même d'Afrique. Le pouvoir d'achat plus élevé des citadins facilite une consommation de produits à forte teneur en graisse, sucre et sel. La consommation calorique augmente alors que diminuent les besoins, du fait de la réduction de l'activité physique liée aux modes de vie et aux activités professionnelles plus sédentaires. De telles malnutritions par excès n'empêchent pas concomitamment les carences en micronutriments (fer, zinc, vitamine A, iode notamment) indispensables à la croissance physique et intellectuelle. L'insécurité alimentaire prend aussi la forme des maladies liées à la mauvaise qualité sanitaire des aliments : diarrhées largement responsables de la malnutrition infantile, intoxications alimentaires, empoisonnements à court ou plus long terme dans les pays du Sud. Les micro-activités de transformation, restauration et distribution alimentaire sont très largement dominantes dans l'alimentation des milieux pauvres des villes de ces pays. L'environnement dans lequel elles se développent, avec peu d'accès aux ressources (eau potable, espaces salubres, formation, crédit, conseils techniques, etc.) et le faible intérêt que leur accordent souvent les pouvoirs publics conduit à entretenir une offre alimentaire de faible qualité sanitaire et nutritionnelle (aliments de rue souvent trop gras, sucrés ou salés). Ces nouveaux contextes représentent un véritable défi pour les politiques alimentaires. Ils remettent en cause les anciennes politiques qui ont privilégié l'augmentation des disponibilités caloriques alors

qu'il s'agit maintenant de gérer des pathologies à la fois d'excès et de carence, et d'améliorer la qualité nutritionnelle et sanitaire de l'alimentation.

## **L'enjeu des distanciations**

L'évolution du système alimentaire peut s'interpréter comme un processus de distanciations. Distanciation géographique : avec l'augmentation de la taille des villes et la spécialisation agricole, il faut aller chercher la nourriture de plus en plus loin. Distanciation économique : entre producteurs et mangeurs, les intermédiaires se sont multipliés. Avec l'allongement des filières, la construction de la confiance dans la qualité des aliments se modifie : initialement basée sur des relations commerciales interpersonnelles, elle se construit désormais sur des contrats ou des normes, sur la réputation ou le prix. Quand ces intermédiaires prennent le visage de grandes entreprises financiarisées, de laboratoires maniant la chimie ou le génome, rien de moins évident à construire que cette confiance. D'autant que la distanciation est aussi cognitive. De moins en moins de citoyens ont vécu ou ont des parents qui ont vécu en milieu agricole. Par méconnaissance, idéalisation ou diabolisation de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire contemporaines, incompréhensions, malentendus voire affrontements se multiplient. La distanciation est enfin politique. Les mangeurs considèrent qu'ils ont perdu un pouvoir de contrôle ou d'orientation du système. Malgré le développement d'un consumérisme politique s'exprimant par le boycott ou le buycott, le sentiment d'impuissance à infléchir le système se développe.

C'est notamment la perspective de reprendre un certain contrôle du système alimentaire qui explique la mobilisation des gouvernements locaux urbains sur les questions alimentaires. Le phénomène n'est pas nouveau. Les villes gèrent le foncier pour réserver des espaces verts voire agricoles au cœur ou en périphérie des zones urbanisées. Elles organisent l'approvisionnement et la distribution alimentaire en gérant les implantations commerciales : marchés de gros ou de détail, supermarchés. Elles gèrent dans de nombreux pays la restauration collective, notamment scolaire. Elles gèrent enfin les déchets, organiques et non organiques. Ce qui est nouveau, c'est la

volonté de repenser l'usage de ces leviers urbains par rapport aux nouveaux enjeux alimentaires, notamment par rapport à ceux que manifestent les innombrables initiatives citoyennes et entrepreneuriales qui se multiplient dans les villes dans le but de produire, vendre ou se restaurer autrement.

Ce qu'inventent les citoyens ou certaines entreprises dans leurs expérimentations d'alternatives, ce qu'inventent les villes dans les nouvelles façons, plus participatives, de construire leurs politiques peut constituer le ferment de nouveaux systèmes alimentaires, plus durables des points de vue social, économique, environnemental et politique. Mais la mutation des systèmes dominants ne pourra pas se faire avec les seuls leviers dont disposent les villes. La gouvernance doit être locale et globale. Les politiques nationales et internationales et les pratiques de grands groupes industriels façonnent aujourd'hui les systèmes alimentaires. Ces acteurs devront aussi changer de stratégie, notamment sous pression des villes organisées en réseaux. Le 15 octobre 2015, une centaine de villes du monde ont signé à Milan un pacte dans ce sens. Ensemble, les villes entendent peser aussi sur des échelles qui les dépassent mais les conditionnent. ★

## BIBLIOGRAPHIE

BARLES S. (2002), « Le métabolisme urbain et la question écologique », *Annales de la recherche urbaine*, 92 : 143-153.

BROUTIN C. et N. BRICAS (2006), *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne - Le rôle des micro et petites entreprises*, Éditions du Gret, Paris.

GRAIN (2016), *Hold-up sur le climat. Comment le système alimentaire est responsable du changement climatique et ce que nous pouvons faire*, Cetim & Grain, Barcelone.

PAILLARD S., S. TREYER et B. DORIN (2010), *Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*, éditions Quae, Paris.

SOLAGRO (2005), *Afterres 2050. Un scénario soutenable pour l'agriculture et l'utilisation des terres en France à l'horizon 2050*, Solagro, Toulouse.





# **LES MARCHÉS ET LA LOGISTIQUE**

-  Kitwe, Zambie
-  Maputo, Mozambique
-  Lusaka, Zambie
-  Montevideo, Uruguay



▼ Paule Moustier est économiste au Cirad depuis 1990. Ses travaux de recherche portent sur l'organisation et la performance des filières alimentaires approvisionnant les villes d'Afrique et d'Asie. De 1990 à 2000, elle a mené de nombreuses recherches et expertises sur l'approvisionnement des villes d'Afrique en produits vivriers (notamment Congo-Brazzaville, Guinée-Conakry, Guinée-Bissau, Centrafrique, Cameroun, Sénégal et Madagascar). De 2002 à 2009, elle a été expatriée à Hà Nội au Vietnam, où elle a coordonné le consortium de recherche Malica (Markets and Agriculture Linkages For Cities in Asia), sur les marchés alimentaires en Asie. Elle y a mené des recherches sur le développement de la grande distribution au Vietnam et ses effets sur les pauvres en tant que consommateurs, distributeurs et producteurs agricoles (financement DFID et ADB), ainsi que sur l'intégration des vendeuses de rue dans le développement urbain au Vietnam (financement DFID et IIED). Elle a aussi supervisé un projet financé par le FIDA sur l'accès des petits producteurs de riz, légumes et viande aux filières modernes de distribution. Elle est actuellement directrice de l'unité mixte de recherche MOISA (Marchés, organisations et stratégies d'acteurs) à Montpellier.



# Quelles politiques d'aménagement de marchés pour l'alimentation urbaine des pays du Sud ?

**Paule Moustier**

*Cirad, Unité Mixte de Recherche « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs »*

## Les enjeux publics et privés

**E**n Afrique comme en Asie, les systèmes alimentaires, ruraux et périurbains, ont répondu très rapidement à la croissance de la demande des villes. L'alimentation des citoyens est assurée quasiment sans intervention publique, à la différence d'autres services (eau potable, électricité, entretien des routes, etc.). L'autorité publique a la responsabilité d'améliorer le fonctionnement des acteurs privés des filières alimentaires, et de ne surtout pas le compliquer, afin de parvenir à une alimentation durable, c'est-à-dire sans crise notable, accessible à tous et peu consommatrice de ressources rares comme l'énergie et le capital.

Dans les pays du Sud, l'alimentation des villes est assurée par le secteur informel, généralement combattu par les autorités urbaines (Cole et Fayissa, 1991). Informel ne veut pas dire inorganisé. Les filières alimentaires ont en effet des logiques d'organisation géographiques, et sont caractérisées par des relations personnalisées (Moustier, 2012).

## Les leviers d'action

Les principaux leviers d'action des interventions publiques sur la distribution des aliments concernent l'aménagement de marchés

(rénovation ou construction de nouveaux marchés de gros ou de détail) et le soutien à de nouvelles formes de distribution, comme les supermarchés ou les marchés paysans. L'installation de marchés de gros, la rénovation de marchés de détail et la promotion des supermarchés répondent souvent à des logiques de « modernisation » qui recouvrent les objectifs suivants : transparence et concurrence ; économies d'échelle ; amélioration de l'hygiène ; fluidité du transport ; contrôle des transactions (taxation, enregistrement). L'objectif de sécurité alimentaire (y compris la sécurité sanitaire), plus rarement poursuivi, l'est toutefois à travers la mise en relation des producteurs et des consommateurs (notamment sur des marchés paysans), et la promotion de l'agriculture biologique, telle que l'on peut l'observer au Brésil ou au Laos.

### **Les succès et échecs**

De nombreux aménagements de marchés répondant aux logiques de modernisation citées ci-dessus ont été des échecs en termes d'utilisation, pour les raisons suivantes : une localisation inappropriée par rapport aux contraintes de transport des commerçants, le surcoût des nouvelles infrastructures et le manque d'adhésion des utilisateurs. Pour connaître un succès, l'action publique doit viser l'amélioration d'aménagements existants. Les moyens à mettre en œuvre sont le bétonnage des marchés, leur couverture, l'organisation du nettoyage et la mise en place de services de stockage et de crédit. Une condition de succès est également l'implication d'organisations de commerçants dans le projet (Paulais et Wilhelm, 2000). Ainsi, en Tanzanie, l'aménagement du marché de gros de maïs de Kibaigwa, financé entre 2002 et 2011 par l'Union européenne et l'AFD, apparaît comme un succès au vu de la croissance de sa fréquentation (Baugé et Berchoux, 2013). Il a été aménagé sur l'emplacement d'un marché informel, desservi par une route de bonne qualité et en impliquant l'association des porteurs. Par contraste, le marché d'Igalaga (pomme de terre et maïs) a été installé *ex nihilo* alors que les agriculteurs souffrent de problèmes de transport, il est de ce fait peu fréquenté.

## **Les problèmes d'exclusion**

La promotion de nouveaux marchés et des supermarchés entraîne souvent l'exclusion de populations à faible niveau de vie. L'aménagement des marchés en zone urbaine conduit de manière quasiment systématique à l'exclusion de nombreux commerçants défavorisés, du fait de la baisse du nombre de points de vente et de la hausse des coûts d'accès aux places. L'exemple des marchés de détail de Shanghai a été documenté par Zhang et Pan (2013), qui mettent en relation la privatisation des marchés de plein air et la forte inflation de 2010. Les opérateurs privés n'étant pas intéressés par la location de places de marchés, peu rentable, le nombre de marchés de plein air a fortement diminué. La municipalité souhaite la conversion des marchés de détail en supermarchés, mais ceux-ci font montre d'une mauvaise gestion des produits frais.

À Hanoi, alors que l'approvisionnement alimentaire est assuré de manière dominante par les nombreux marchés de détail et la vente de rue, la municipalité concentre ses investissements sur les plus gros marchés de détail et les supermarchés, ce qui renforce les problèmes d'emploi et d'accès aux aliments des populations pauvres (Moustier *et al.*, 2009 ; Wertheim-Heck *et al.*, 2015).

## **Conclusions**

Les villes du Sud sont caractérisées par la coexistence d'une classe populaire et d'une classe moyenne. Il est donc nécessaire de préserver la diversité des systèmes de distribution des aliments. Dans un souci de modernisation du commerce, les municipalités peuvent donner naissance à des « éléphants blancs » et exclure des populations pauvres. L'aménagement des marchés peut être nécessaire pour décongestionner certains quartiers, favoriser la concurrence et améliorer la qualité des aliments. Mais leur succès dépend d'une bonne connaissance des flux existants et d'une bonne concertation avec les commerçants, surtout sur les aspects financiers. Les lieux de transaction sont à différencier pour les circuits courts et longs, pour le gros et le détail. Ces points sont illustrés dans ce chapitre par les exposés de villes d'Uruguay, de Zambie et du Mozambique.

Quelques besoins de recherche peuvent être identifiés. Ainsi, l'organisation spatiale des flux d'approvisionnement est souvent mal connue. Il serait également utile de mieux évaluer les avantages de la centralisation et de la décentralisation de la distribution en termes de durabilité, surtout concernant l'accès des populations défavorisées à différents types de systèmes de distribution (transport, prix), et le coût énergétique de différents systèmes de distribution. ★

## BIBLIOGRAPHIE

BAUGÉ, B. and T. BERCHOUX (2013), *Marketing systems in Tanzania, Rwanda and Uganda: what role can bulk-markets play in reducing market imperfections and in improving small-scale farmers' bargaining power?*, Mémoire d'ingénieur « Systèmes agricoles et agro-alimentaires durables au Sud », Montpellier Supagro/Irc, Montpellier.

COLE, W. and B. FAYISSA (1991), "The urban subsistence labour force: Toward a policy-oriented and empirically accessible taxonomy", *World Development*, Vol. 19, pp. 779-789.

MOUSTIER, P., M. FIGUÉ, DAO THE ANH and NGUYEN THI TAN LOC (2009), "Are supermarkets poor-friendly? Debates and evidence from Vietnam", in *The crisis of food brands*, eds. A. Lindgreen and M. Hingley, Gower Publishing, pp. 311-327.

MOUSTIER, P. (2012), « Organisation et performance des filières alimentaires dans les pays du Sud : le rôle de la proximité », Travaux pour l'Habilitation à diriger les recherches, UMR Moisa, Série Recherches n°07, Montpellier, <http://umr-moisa.cirad.fr/publications/editions>.

PAULAIS, T. and L. WILHELM (2000), *Marchés d'Afrique*, Karthala, Paris.

WERTHEIM-HECK, S.C., VELLEMA, S. and G. SPAARGAREN (2015), Food safety and urban food markets in Vietnam: The need for flexible and customized retail modernization policies, *Food Policy*, Vol. 54, pp. 95-106.

ZHANG, Q. F. and Z. PAN (2013), "The transformation of urban vegetable retail in China: Wet markets, supermarkets and informal markets in Shanghai", *Journal of Contemporary Asia*, 43, pp 497-518.



## Kitwe, Zambia

---

# Politiques alimentaires urbaines durables *via* les infrastructures de marché et la logistique

***Shilla Kalinda Chabalengula Songolo***

*Conseil municipal de Kitwe, Zambie*

La sécurité alimentaire se définit comme l'accès à une nourriture suffisante, saine et nutritive permettant de satisfaire les besoins et préférences alimentaires de tout être humain pour mener une vie saine et active. Il est ainsi essentiel de surmonter les obstacles qui entravent les systèmes alimentaires urbains, parmi lesquels figure l'incohérence des politiques actuelles concernant la gestion des infrastructures de marché et de la logistique, qui perpétue la pauvreté urbaine, les pertes après récolte, la réduction des revenus et l'utilisation inefficace des ressources. La mise en place d'infrastructures de marché fonctionnelles fondée sur une harmonisation des politiques améliorerait incontestablement la sécurité alimentaire urbaine.

### **Le contexte des politiques publiques alimentaires**

Kitwe compte 522 092 habitants (Bureau central de statistique, 2011) et s'étend sur 777 km<sup>2</sup>. Le développement urbain a toujours du mal à assurer une sécurité alimentaire urbaine durable en raison du rôle joué par l'alimentation dans la subsistance et le bien-être des citoyens et la croissance urbaine. Le Document stratégique sur la réduction de la pauvreté (Gouvernement de la République de Zambie, 2002) s'attaque au fléau de la pauvreté urbaine en Zambie en définissant les mesures nécessaires pour parvenir à une croissance économique

durable, comme le développement d'infrastructures de marché et de compétences technologiques, ainsi que la fourniture d'informations sur les marchés. Comme le gouvernement local est l'organe de décision suprême et qu'il est responsable de l'élaboration des politiques, il est essentiel d'évaluer celles régissant le système alimentaire, les infrastructures de marché et la logistique à Kitwe. AGRA (2015) souligne que de nombreux pays africains ont encouragé un accroissement de la productivité en agriculture sans faire le même effort pour améliorer les marchés, ce qui s'est traduit par des coûts de transport élevés et d'importantes pertes après récolte, tout en maintenant le cercle vicieux de la pauvreté provoqué par une sécurité alimentaire restée inaccessible.

#### Cadre stratégique national, arrêtés municipaux de la ville et cadre juridique

En Zambie, la gestion des infrastructures de marché pour les produits agricoles est régie par plusieurs lois nationales et arrêtés municipaux, dont la Loi sur les marchés et gares routières, la Loi sur l'administration locale, la Loi sur la santé publique, la Loi sur la planification urbaine et régionale, la politique agricole nationale. Il y a lieu de se demander si ces politiques visent à parvenir à une sécurité alimentaire urbaine durable par des marchés développés et qui fonctionnent bien. La Politique agricole nationale définit le manque d'accès aux marchés comme un important problème pour les producteurs du secteur agricole, et favorise le développement d'infrastructures de marché et la commercialisation des produits agricoles zambiens (Gouvernement de la République de Zambie, 2004). Les interventions stratégiques nationales se sont attachées à créer des marchés pour transférer les denrées alimentaires des zones de surplus à celles qui sont déficitaires, développer des réserves stratégiques à long terme pour couvrir la période de famine et garantir que les agriculteurs obtiennent des revenus raisonnables, tout en favorisant une production annuelle suffisante et fiable pour alimenter la population urbaine.

Les arrêtés du Conseil municipal de Kitwe, ainsi que le prévoit la Loi sur l'administration locale (Chapitre 480, Section 110), confirment la mission du Conseil de réguler la production des cultures dans le

périmètre municipal (Gouvernement de la République de Zambie, 2012). Ceux qui régissent les systèmes alimentaires se cantonnent aux procédures d'acquisition des terres et ne traitent pas des aspects liés à la production, transformation, commercialisation et distribution alimentaires ni du développement des infrastructures et de la gestion des déchets. Le Conseil utilise toutefois d'autres instruments juridiques, comme la Loi sur la planification urbaine et régionale, qui encadre la planification de toutes sortes d'utilisations des terres. La Loi sur la santé publique soutient la distribution et l'entreposage d'aliments de qualité et l'utilisation de milieux propres pour promouvoir la bonne santé des populations. Néanmoins, l'urbanisation, la croissance démographique, l'imposition (taxes des marchés), les obstacles dans les procédures d'acquisition des terres, etc., ont entraîné l'émergence d'une occupation illégale des terres pour le maraîchage, de la vente dans les rues, du vandalisme des canalisations d'eau, et dans certains cas l'utilisation des eaux usées non traitées pour la culture. Cette évolution vers des activités illégales, non conforme à la législation en vigueur, a suscité de nombreuses controverses concernant la gestion urbaine.

#### Principales études de cas

Les autorités locales doivent élaborer des arrêtés pour améliorer la durabilité de la sécurité alimentaire urbaine. Par exemple, la Commission des superviseurs du Conseil municipal de Los Angeles a procédé à un vote pour réduire les taxes foncières de certaines parcelles urbaines vacantes si leurs propriétaires les louaient en tant que jardins potagers ou vergers (Paige, 2015). Cette politique vise à augmenter l'accès à la nourriture de familles à faibles revenus, créer des emplois, améliorer la santé publique, et au final la sécurité alimentaire urbaine. En 2008, la ville de Ndola a proposé que sa politique agricole urbaine et périurbaine soit développée de manière à aider les habitants, en fournissant un cadre réglementaire permettant d'améliorer la sécurité alimentaire urbaine (Conseil de la ville de Ndola, 2008).

## Les politique et mesures récentes

Le gouvernement zambien a mis en œuvre en 2013 sa politique nationale de décentralisation pour favoriser des prestations de service efficaces, en transférant certaines fonctions du gouvernement central aux autorités locales, comme le prévoit la circulaire gouvernementale N°10. La décentralisation a pour principal objectif d'assurer un développement inclusif et l'accès aux services. Parmi les secteurs déconcentrés figurent l'enseignement primaire, l'agriculture, les services de vulgarisation, l'aide sociale et les soins de santé primaire.

Le secteur du commerce informel est en cours de réglementation à Kitwe. Cela comprend l'amélioration et l'expansion des infrastructures de marché pour surmonter les conditions précaires en vigueur dans les grands centres de commerce. En outre, trois marchés urbains modernes — Nakadoli (photo), Buchi/Kamitondoet Ndeke — ont été construits grâce à des financements de l'Union européenne. L'Organisation internationale du travail (2000) suggère que l'identification et la levée des obstacles juridiques, fiscaux et administratifs qui tendent à entraver l'inclusion des opérateurs du secteur informel dans l'économie moderne contribueraient à garantir la protection sociale, la sécurité et de saines conditions de travail.

Le Programme de subvention des intrants agricoles prévoit des aides à l'achat d'intrants pour l'agriculture (semences et engrais). Cette politique nationale est axée sur l'augmentation de la production de maïs et l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des

**PHOTO** LE MARCHÉ DE NAKADOLI, KITWE



© AUTEUR



ménages, tout en créant un environnement favorable au développement par le secteur privé de chaînes d'approvisionnement en intrants. Ce programme est géré localement par le biais du Bureau agricole de district, qui a été confié aux autorités locales.

En ce qui concerne l'approvisionnement et la distribution alimentaires, les autorités locales ont entrepris d'améliorer et de construire des routes et des ponts pour faciliter la circulation des aliments dans toute la ville et à travers la région.

### **Les impacts de ces mesures**

Les impacts sont les suivants :

- › Amélioration de la durabilité et de l'interaction entre les acteurs intéressés, y compris les producteurs, coopératives, fournisseurs d'intrants agricoles, autorités locales et le ministère de l'Agriculture, grâce à la gestion décentralisée des programmes de production alimentaire au niveau local.
- › Amélioration de la productivité chez les agriculteurs qui reçoivent des subventions à l'achat d'intrants.
- › Maintien d'un marché de gros pour les légumes — couramment appelé le « marché vert » — situé dans le centre ville.
- › Augmentation de la demande d'environnements construits, qui a toutefois posé un problème de sécurité alimentaire urbaine en raison du redécoupage croissant des propriétés agricoles pour répondre à d'autres utilisations planifiées des terres. Les conséquences futures d'une telle politique sont une dépendance totale de la ville par rapport aux aliments importés, d'où la nécessité d'une régulation par les autorités locales de l'évolution de l'utilisation des terres.
- › Tendance des infrastructures de marché nouvellement construites à devenir inutiles car les commerçants refusent de payer les taxes liées à l'utilisation des marchés, avec pour résultat la persistance des ventes informelles et la perte de bénéfices économiques.

### **Les interventions municipales, infrastructure de marchés et mode de gouvernance**

La ville cherche à promouvoir la cohésion entre les principales

institutions compétentes et les différents acteurs par le biais d'une planification stratégique inclusive. Les autorités locales se sont donc engagées dans un processus de création de structures au niveau des sous-districts et des communautés pour améliorer la gouvernance urbaine. La mise en œuvre à Kitwe du programme de la FAO « Aliments pour les villes » devrait permettre d'accorder au système alimentaire urbain l'attention qu'il mérite. Ce programme fait prévaloir le concept des systèmes alimentaires villes-régions en renforçant la capacité des acteurs locaux à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des habitants de Kitwe. Par ailleurs, il cherche à consolider les liens entre l'urbain et le rural pour mettre en place des systèmes alimentaires plus efficaces, inclusifs et résilients.

À Kitwe, les systèmes de marché sont classés comme formels ou informels. Les marchés formels comprennent supermarchés, hôtels, restaurants — la ville possède de grands établissements de ce type — et 26 structures de marchés mises en place par le Conseil municipal de Kitwe. Le système formel garantit des installations sanitaires et d'entreposage décentes. Les marchés informels sont les lieux de vente dans les rues et les marchés non enregistrés situés le long des boutiques qui présentent certaines caractéristiques indésirables comme la poussière qui rend les produits insalubres. Le réseau routier de Kitwe est assez bon, mais la plupart des routes qui mènent aux quartiers agricoles sont en gravier. Le Conseil municipal de Kitwe a donc mis des équipements de terrassement à disposition pour les améliorer. La construction du pont Mufuchani sur la rivière Kafue a pour objectif de relier les marchés et le quartier agricole de Chantete afin de réduire les distances parcourues par les agriculteurs (Kachemba, 2015). Le Conseil a aussi créé un environnement favorable pour les investisseurs souhaitant développer des chambres froides, entrepôts et abattoirs, afin d'améliorer le contrôle et la salubrité des produits (Conseil municipal de Kitwe, 2012). Il garantit également des emplois aux travailleurs des marchés et alloue un budget annuel pour l'entretien des infrastructures de marché et la logistique.

Kitwe réunit plusieurs parties prenantes qui jouent un rôle crucial pour la sécurité alimentaire urbaine. Le seul forum destiné à rassembler les acteurs urbains est le Comité de coordination du développement

du district, créé conformément aux dispositions de la circulaire gouvernementale N°1 (1995), qui se réunit à un rythme trimestriel. Sa composition doit toutefois être élargie car toutes les parties concernées par le secteur alimentaire n'y sont pas représentées, ce qui entrave le processus de gouvernance urbaine<sup>2</sup>.

### Les acquis et recommandations en matière de politiques

Bien qu'une étape ait été franchie dans l'harmonisation des politiques régissant les systèmes alimentaires urbains par la mise en œuvre de la politique de décentralisation, la prise de décisions et la formulation des politiques restent peu inclusives. Cela s'explique par le fait que les autorités locales ne sont pas encore tout à fait autonomes sur plusieurs fronts, y compris la décentralisation fiscale différée. L'étude a montré que les arrêtés municipaux ne sont pas adaptés à une résolution efficace de tous les problèmes de sécurité alimentaire urbaine. Kitwe doit donc élaborer une politique spécifique pour régir l'agriculture urbaine, le gaspillage alimentaire, la commercialisation et le développement des infrastructures.

Les recommandations sont les suivantes :

- › élaborer une politique agricole et alimentaire urbaine et promouvoir des cadres juridiques et politiques favorables ;
- › développer des arrêtés qui interdisent le redécoupage des terres agricoles urbaines afin d'améliorer la sécurité alimentaire urbaine ;
- › aménager des marchés bien équipés et fonctionnels ;
- › offrir des formations sur la manutention et la transformation des aliments aux producteurs et commerçants ;
- › mettre en place une gouvernance électronique, garantir la diffusion de l'information sur les marchés et améliorer le dialogue multi-acteurs. ★

---

2. Selon la définition d'ONU-Habitat (2002), la gouvernance urbaine est l'ensemble des manières dont les individus et les institutions, le public et le privé, planifient et gèrent les affaires communes de la ville.

## BIBLIOGRAPHIE

AGRA (2015), Alliance for a Green Revolution in Africa, Market Access Program, Developing well function markets, [www.agra.org/en/what-we-do/market-access-program/](http://www.agra.org/en/what-we-do/market-access-program/) (accessed on 2<sup>nd</sup> October 2015).

CENTRAL STATISTICAL OFFICE (2011), Zambia 2010 Census of Population and Housing, Preliminary Population Figures, Ministry of Finance and National Planning, Lusaka, p.16, [http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010\\_phc/Zambia/PreliminaryReport.pdf](http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010_phc/Zambia/PreliminaryReport.pdf)

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA (2002), Poverty Reduction Strategic Paper 2002-2004, Lusaka. Ministry of Finance and National Planning, p.11, [www.imf.org/External/NP/prsp/2002/zmb/01/033102.pdf](http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/zmb/01/033102.pdf)

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA (2004), National Agriculture Policy 2004–2015, p.10, Ministry of Agriculture and Cooperatives, Lusaka.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA (2012). Local Government Act CAP 480, Section 110, Kitwe City Council By-Laws, p. 212-214, Lusaka.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2000), Employment and Social Protection in the Informal Sector p.1, GB 277/ESP/1/1, 277<sup>th</sup> Session, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, Geneva.

KACHEMBA N. (2015). Zambia Daily Mail, Constituency Watch, Kwacha Constituency Yearning for more development, 4<sup>th</sup> October 2015, Lusaka.

KITWE CITY COUNCIL (2012), Kitwe City Council Strategic Plan 2012-2016, Kitwe.

NDOLA CITY COUNCIL (2008), Summary of Key Issues and Recommendations on Urban Agriculture, Ndola.

PAIGE A. (2015), County Plans Tax Breaks for Turning Empty Lots into Urban Gardens, Patch Local Stream, Agoura Hills, CA, <http://patch.com/california/agourahills/county-plans-tax-breaks-turning-empty-lots-urban-gardens>

UN-HABITAT (2002), Global Campaign on Urban Governance, Concept paper, 2<sup>nd</sup> Edition, p. 14. Campaign Secretariat, Nairobi, Kenya, <http://unhabitat.org/books/global-campaign-on-urban-governance-the>

## Maputo, Mozambique

# Réguler les marchés informels



**Irene Boane, Nilton Mate**

*Conseil municipal de Maputo, Mozambique*

### Les marchés formels et informels

La municipalité de Maputo — aussi appelée la « ville des acacias » — s'étend sur 347 km<sup>2</sup>. Située sur la côte est du Mozambique, elle se divise administrativement en sept districts municipaux. Elle a été élevée au rang de ville en 1889 et, selon le recensement de 2007, sa population atteindrait 1 205 709 habitants.

Les principales activités économiques de Maputo sont l'industrie manufacturière, la construction, le commerce et la finance, mais les activités informelles sont prédominantes. Tous les secteurs de l'activité économique dépendent du secteur informel pour l'approvisionnement du marché en matières premières et produits finis, car les filières formelles ne sont pas suffisamment développées pour répondre à cette demande. Cette situation représente un véritable défi pour la municipalité et le gouvernement du Mozambique, parce que ces activités informelles se développent partiellement en bordure des voies publiques, et sont sources de nombreux désagréments dans la mesure où, pour n'être pas officiellement permises, elles sont néanmoins nécessaires.

La municipalité héberge 63 marchés (41 formels et 22 informels) et 5 foires commerciales, soit 68 marchés municipaux au total. Selon leurs niveaux d'organisation, d'infrastructures et de prestation de services, ces marchés sont catégorisés en niveau A (organisation adéquate avec des infrastructures permettant la fourniture de services complets), niveau B (développés avec des infrastructures permettant certains services) et niveau C (moins développés sur le plan des infrastructures

et des prestations de services, à savoir les marchés informels, comme précisé ci-après).

Les droits perçus se fondent sur la classification du marché. Ainsi, selon l'article 4 (n° 7) de l'Arrêté municipal sur les marchés et foires, approuvé en vertu de la Résolution 94/AM du 23 octobre 2008 portant sur les taxes prélevées dans les marchés, les marchés informels sont assimilés au niveau C, et imposés selon les montants correspondants.

### **Les politiques mises en œuvre**

Après une longue période d'hésitation, la Commission en charge des marchés et foires du Conseil municipal de Maputo a finalement approuvé un plan pour formuler un arrêté régulant les ventes informelles à Maputo — qui sera officiellement présenté en septembre 2016. En 2015, des progrès importants ont donc été réalisés concernant les approches applicables pour encadrer les ventes informelles. Les décideurs ont maintenant compris que l'imposition du commerce informel pourrait représenter une manne financière pour la ville.

En conséquence, une enquête sur les vendeurs informels travaillant le long des voies publiques est en cours, en coordination avec l'Association pour l'économie informelle du Mozambique (AEIMO) et l'Association des opérateurs et travailleurs du secteur informel (ASSOTSI). Elle vise à déterminer les revenus générés par ces activités et les droits que doivent payer les vendeurs, en particulier dans le centre ville. Par ailleurs, le Conseil municipal de Maputo a régulièrement organisé des réunions avec des vendeurs informels pour : vérifier leurs méthodes de manutention des produits alimentaires ; leur offrir des conseils concernant l'obtention d'une carte de santé (garantissant qu'ils n'ont pas de maladies contagieuses) ; les informer sur les méthodes d'emballage des aliments vendus dans les camions restaurants (voir ci-après) pour éviter toute contamination, ainsi que sur la conservation, l'hygiène et le nettoyage des aliments, afin de limiter les épidémies de maladies endémiques et garantir la sécurité des aliments.

Une nouvelle activité de ventes informelles, la vente d'aliments dans des camions restaurants, a récemment fait son apparition, et la demande élevée pour ce type de service lui ouvre de vastes

perspectives. Cette nouvelle tendance est néanmoins inquiétante et souvent contestée par les opérateurs officiels de services de traiteurs, pour des raisons de concurrence déloyale et parce qu'elle représente une menace imminente à la santé publique. La municipalité de Maputo, la société civile et les autorités de la santé publique sont préoccupées par ce phénomène. Le Conseil municipal a ainsi organisé en décembre 2014 un Forum sur la santé publique, en invitant, parmi d'autres acteurs concernés, des représentants de la Division des marchés et foires du ministère de la Santé, l'Association nationale des municipalités du Mozambique (ANNAM) et des représentants d'associations de vendeurs informels. Ce forum a conclu que les activités informelles de ventes alimentaires pouvaient continuer puisque les vendeurs respectaient les directives relatives à la manutention de produits alimentaires concernant l'emballage, l'hygiène et le nettoyage.

### **La stratégie municipale pour organiser les ventes informelles**

Les « ventes informelles », « ventes en bord de route » ou simplement « ventes dans des endroits inappropriés », qui progressent de manière exponentielle à Maputo, exigent de la municipalité des réactions rapides et efficaces. Toutefois, en raison de la complexité de cette activité informelle — due à ses nombreuses et différentes facettes et particularités, et surtout au fait qu'elle concerne des personnes très désavantagées et/ou à faibles revenus — il faut définir une approche sensible mais structurée pour organiser ces types de vente, tout en minimisant les impacts négatifs sur les vendeurs.

Le Conseil municipal de Maputo a réalisé un échange d'expériences avec d'autres villes comme Durban et Barcelone, confrontées à la même situation. Cela a permis l'élaboration d'une stratégie fondée sur les quatre piliers présentés ci-après et déjà actuellement mise en œuvre.

#### **Amélioration des infrastructures des foires et marchés municipaux**

La municipalité de Maputo — afin d'améliorer la qualité des services fournis aux vendeurs dans les marchés et foires et les pousser ainsi à s'installer dans les points de vente alloués, et encourager les vendeurs

informels ou des rues à vendre leurs produits dans les marchés municipaux — a lancé plusieurs projets de construction et réhabilitation de marchés. Cela comprend la création de la Foire artisanale alimentaire et horticole de Maputo, la réhabilitation et la restauration du marché central, la construction d'un nouveau marché aux poissons et la requalification des marchés de Xipamanine, Jeneth, do Povo et Museu pour les moderniser et les rendre plus attrayants, afin de stimuler l'intérêt des vendeurs informels et de les encourager à retourner dans les marchés.

Il faut noter que le processus de requalification est participatif et permet ainsi aux vendeurs des marchés de prendre part aux discussions sur tous les aspects du projet. La conception des infrastructures (stands, kiosques, etc.) fait l'objet d'une consultation préalable des bénéficiaires, et en particulier des vendeurs, commissions de vendeurs et associations concernées, afin de garantir qu'ils disposeront de lieux de vente agréables répondant à leurs besoins. Le processus de construction doit toujours prendre en considération les aspects esthétiques, dans le but d'embellir la ville, tout en garantissant que les installations sont adaptées à l'activité concernée.

### Évaluation des arrêtés municipaux

Il règne un certain scepticisme chez les politiciens et citoyens de Maputo sur le fait que la ville puisse devenir un marché important selon les conditions décrites ci-dessus. Les responsables municipaux sont ainsi souvent confrontés à de nombreuses critiques concernant la mise en œuvre d'une stratégie de vente informelle, l'organisation et la formalisation des activités, la prise en considération de l'opinion des vendeurs et la promotion de leur participation au processus, ainsi que de celle des associations intéressées. D'autres villes africaines ayant adopté des arrêtés semblables ont affronté les mêmes réactions.

Cette nouvelle approche des ventes informelles organisera les vendeurs et les responsabilisera, mais exigera également qu'ils contribuent à la croissance de l'économie de la ville. Cela les professionnaliserait tout en atténuant leur sentiment d'être marginalisés et en leur donnant l'impression qu'ils font partie intégrante du tissu social de la ville.



### Formation et communication

La communication est l'une des principales difficultés des relations avec les vendeurs informels, parce que la vision sociale considère traditionnellement qu'ils encombrant de détritus les villes et marchés et désorganisent la ville. Le Conseil municipal cherche actuellement à se rapprocher de ces vendeurs. Par exemple, un protocole d'entente a été établi entre le Conseil municipal de Maputo et l'ASSOTSI, qui définit les mécanismes de coordination entre la municipalité de Maputo et les vendeurs informels. Cela permet aux responsables municipaux de coordonner régulièrement certaines activités comme le nettoyage et la manutention des produits et aliments pour garantir une bonne hygiène, et aussi de percevoir les taxes municipales sur le revenu des particuliers.

Concernant la formation, les responsables municipaux prévoient d'offrir des cours sur l'entrepreneuriat, la gestion des entreprises, l'hygiène, l'éducation fiscale, la collecte sélective et le conditionnement des déchets solides, etc. La formation est par conséquent cruciale pour l'environnement et la durabilité des commerces des vendeurs, tout en préservant l'image de la ville et la prospérité des vendeurs et en favorisant la croissance économique du pays. Les vendeurs informels sont donc devenus des contribuables. La perspective à long terme est que ces vendeurs informels deviendront éventuellement des entrepreneurs prospères et abandonneront la rue à court ou moyen terme.

### Foires thématiques

C'est au centre ville de Maputo que l'activité informelle est la plus concentrée en raison de la variété des services proposés, ce qui offre d'importantes perspectives commerciales aux vendeurs informels. Les responsables municipaux ont donc essayé de la disperser en créant des foires thématiques. La municipalité s'est ainsi ménagé un moyen de percevoir certaines recettes, tout en mettant progressivement en place un cadre organisationnel pour les vendeurs, comprenant la définition des zones de vente, et les heures d'ouverture, techniques de présentation, règles de nettoyage avant et après la journée de vente, etc.

Les jours de foires thématiques, les produits vendus sur la foire ne peuvent être commercialisés ailleurs dans la ville.

## **L'impact de l'organisation des ventes informelles**

Cette action permettra aux vendeurs de mieux organiser leurs activités. Les marchés ont déjà contribué à maximiser la collecte des droits pour la municipalité, améliorant ainsi la durabilité financière de cette dernière, ce qui garantit une bonne gouvernance. Elle a également créé des opportunités et davantage d'emplois pour les personnes les plus nécessiteuses, tout en favorisant la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

## **L'intervention des autorités urbaines**

Comme indiqué plus haut, le processus de gouvernance est participatif et des enquêtes auprès des citoyens sont réalisées avant toute intervention dans les marchés de quartier. Les autorités urbaines ont offert à toutes les parties intéressées (citoyens, société civile, experts, ONG, ASSOTSI et Association des transporteurs et vendeurs des rues – ASSOCAVA), l'occasion de prendre part au processus. Les autorités municipales de Maputo proposent aussi à ces organisations des formations et l'acquisition de connaissances sur les épidémies de maladies endémiques et la manutention des aliments et de l'eau potable. Elles se sont efforcées d'adopter des politiques d'inclusion répondant aux attentes des vendeurs et des citoyens.

Cette expérience a influencé la politique locale, tout en produisant des solutions alternatives pratiques et viables, parce que toutes les parties intéressées travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement local. La promulgation d'un nouvel arrêté municipal pour réguler les ventes informelles est donc un processus continu qui tient compte de la complexité de cette activité dans la ville de Maputo. ★

## Lusaka, Zambie



# Des marchés pour réduire l'insécurité alimentaire

**Mangiza Chirwa Chongo**

*Département des services sociaux et du logement, Conseil municipal de Lusaka, Zambie.*

### **Le contexte général — politiques mondiales et nationales**

Alors que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont remplacés par les Objectifs de développement durable (ODD), il est indéniable que les enjeux liés aux effets de l'urbanisation sur la sécurité alimentaire suscitent de graves préoccupations. De fait, le second ODD vise à « éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ».

Le gouvernement zambien est résolu à œuvrer à la réalisation de ces aspirations mondiales, comme en témoigne le sixième Plan national de développement (PND) révisé 2013-2016. Dans ce dernier, l'agriculture, l'élevage et la pêche figurent parmi les secteurs prioritaires de croissance économique, et l'accent est mis tout particulièrement sur le développement d'un système agricole porté par le secteur privé. L'engagement du gouvernement zambien à promouvoir les aspects d'accès aux marchés et de développement des services de ce secteur est un point central de cet article. À cet égard, le sixième PND « cherche à créer un environnement propice qui facilitera un approvisionnement efficient en intrants agricoles, augmentera la participation du secteur privé et améliorera le fonctionnement des marchés » (*Revised Sixth National Development Plan*, p. 121). En outre, les dispositifs institutionnels d'appui aux marchés devraient améliorer les

performances du secteur en revitalisant les coopératives, en mettant en place de robustes systèmes de commercialisation des produits agricoles et en offrant aux agriculteurs un accès aux informations commerciales. Dans ce secteur, le gouvernement s'efforce également d'augmenter l'accès aux infrastructures de marché, en investissant davantage dans les installations de stockage pour les excédents de production commercialisables, et d'améliorer l'accès des agriculteurs aux marchés locaux et nationaux (*Zambia Agriculture Investment Plan*, p. 9).

L'amélioration soutenue des performances du secteur agricole est maintenant cruciale pour la Zambie, notamment parce que c'est le troisième pays le plus fortement urbanisé d'Afrique subsaharienne. Plus de 40 % de sa population totale d'environ 15 millions d'habitants vivrait dans des zones urbaines et 37 % de la population urbaine vit à Lusaka, la capitale (Banque Mondiale, 2012). Lusaka est ainsi la ville zambienne la plus touchée par l'urbanisation rapide, ce qui a contribué à augmenter l'insécurité alimentaire, en particulier du fait des prix élevés des aliments. La croissance de la population urbaine a amplifié la demande alimentaire alors que, concernant l'offre, l'afflux des populations rurales dans la ville a diminué la main d'œuvre agricole, réduisant ainsi la production de denrées alimentaires permettant d'approvisionner la population urbaine.

Cet article analyse les interventions des pouvoirs locaux (Conseil municipal de Lusaka) pour améliorer la sécurité alimentaire dans la ville. Il étudie également les opportunités qui n'ont pas encore été entièrement explorées mais qui pourraient contribuer à remédier à la situation actuelle.

## **Les mesures mises en œuvre**

### **Mise à disposition d'infrastructures de marché**

Le Conseil municipal de Lusaka — pouvoir local pour la ville — est mandaté dans le cadre de la Loi sur les marchés et gares routières de 2007 pour « mettre en œuvre la création et la régulation des marchés, l'élaboration de conseils de gestion des marchés, et s'occuper de toute autre question liée aux mesures qui précèdent » (*Markets and Bus*

*Stations Act*, 2007). Il existe à l'heure actuelle quatre types de marchés dans la ville : municipaux, coopératifs, de rue et « auto-construits ».

Les marchés municipaux sont construits à l'aide de fonds fournis par le gouvernement ou les bailleurs de fonds, ou grâce à la mobilisation de ressources privées par le Conseil. Ces marchés sont entièrement exploités par les pouvoirs locaux, que ce soit pour la construction, l'entretien ou la gestion quotidienne des infrastructures. Le Conseil municipal de Lusaka gère actuellement dix marchés de cette sorte.

Les marchés coopératifs, quant à eux, sont construits à l'initiative de résidents, qui repèrent un emplacement adéquat et commencent à commercer jusqu'à ce que le marché prenne tout seul de l'ampleur. Les résidents construisent alors l'infrastructure nécessaire sans intervention des autorités. Bien qu'ils soient aussi encadrés par la loi sur les marchés et les gares routières comme tout autre marché municipal, les marchés coopératifs sont gérés par des conseils de gestion, formés par les acteurs des marchés, qui sont responsables de toutes les questions liées aux marchés, telles que la fourniture d'équipements, l'entretien, etc. Il existe à l'heure actuelle environ 60 marchés coopératifs répartis dans toute la ville. Il faut noter que les pouvoirs locaux ne jouent aucun rôle dans les marchés coopératifs et que même si des actions ont déjà été entreprises pour mettre en place une collaboration avec les conseils de gestion coopérative afin qu'ils rentrent dans le cadre de la gestion municipale, ces efforts ont été compromis par une forte résistance.

Les marchés de rue représentent un autre type de marché. Ce sont des arrangements temporaires qui fonctionnent une ou deux fois par semaine, généralement lancés à l'initiative de clubs ou de groupes de personnes qui s'organisent pour commercer avec l'autorisation des pouvoirs locaux. Le nombre de marchés de rue est difficile à estimer en raison de leur nature temporaire.

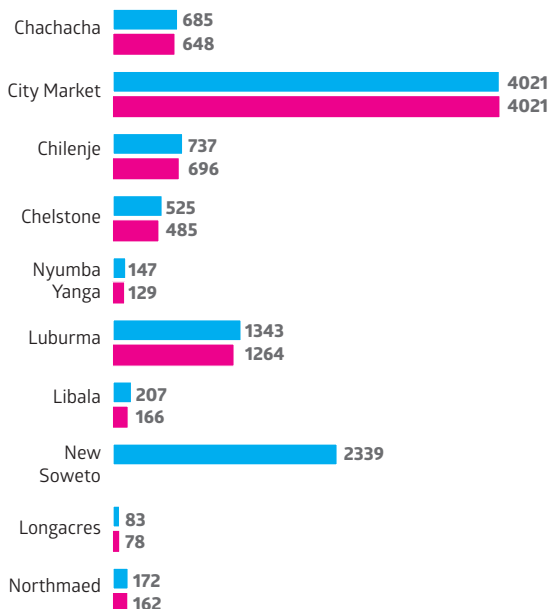
Malgré l'existence des types de marchés susmentionnés, il persiste une importante pénurie d'infrastructures de marché pour satisfaire les besoins de la population croissante, ce qui a entraîné la création du quatrième type, les marchés « auto-construits ».

### **Amélioration de l'accès aux infrastructures de marché — Conception et mise en œuvre des mesures**

Les marchés « auto-construits » sont une initiative plus récente des pouvoirs locaux. Ils sont apparus lorsque la base de recettes de ces derniers s'est érodée du fait de plusieurs changements dans les politiques du gouvernement, ce qui s'est traduit par une insuffisance des ressources permettant de fournir à la communauté des services et installations tels que des infrastructures de marché. Cela fait ainsi plus de deux décennies qu'aucune construction d'infrastructures de marché n'a été possible. Ce problème est encore aggravé par le taux d'urbanisation élevé de Lusaka. Les marchés « auto-construits » sont pour l'essentiel créés, conçus, alloués et gérés par les pouvoirs locaux, mais, à la différence des marchés municipaux précédemment décrits, ils ne sont pas construits par eux. Ceux-ci repèrent des terrains adaptés et les désignent pour la mise en place de marchés. Il faut alors suivre diverses procédures municipales pour l'adoption des marchés avec la participation active de la communauté et la concertation avec le conseiller en charge de la zone concernée. Une fois l'accord trouvé, les pouvoirs locaux font savoir que des places de marché sont disponibles et elles sont offertes aux candidats retenus. Ils élaborent alors des plans qui doivent être respectés lorsque les commerçants individuels construisent leurs stands. Une fois les stands construits et opérationnels, les commerçants sont imposés par les pouvoirs locaux sur une base mensuelle.

### **Les impacts et difficultés des marchés « auto-construits »**

Les pouvoirs locaux gèrent actuellement 17 de ces marchés « auto-construits ». Ils ont fourni des opportunités de création de revenus et augmenté l'accès aux biens et services. Le taux d'occupation des stands est toutefois plus élevé dans les marchés municipaux (83 %) que dans les marchés « auto-construits » (63 %). Cela s'explique par le fait qu'en cas de défaillance des commerçants dans les marchés municipaux, le conseil les expulse et offre le stand à d'autres candidats. Par contre, dans le cas des marchés « auto-construits », il n'est pas possible d'expulser les occupants défaillants puisqu'ils sont propriétaires de leur boutique. Les figures 1 et 2 illustrent les taux

**FIGURE 1** TAUX D'OCCUPATION DES MARCHÉS MUNICIPAUX

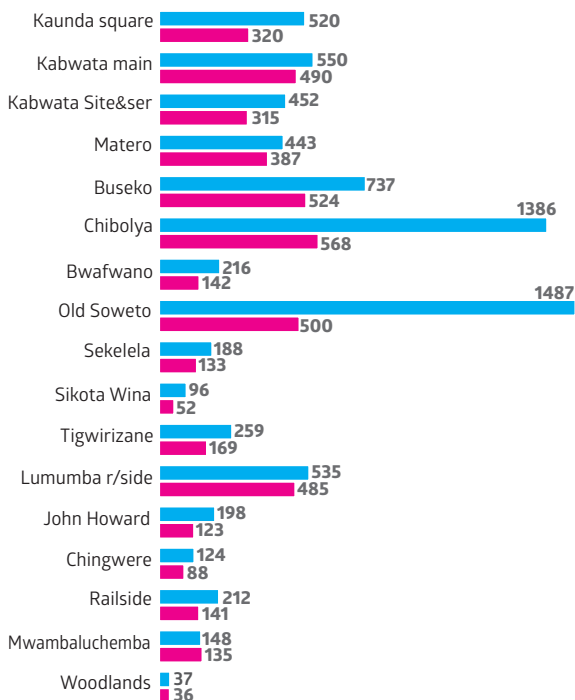
SOURCE : CONSEIL MUNICIPAL DE LUSAKA, SERVICE DES MARCHÉS

d'occupation des marchés municipaux et « auto-construits ». Malgré cette initiative de mise à disposition de places de marché, il faudrait qu'un certain nombre de difficultés soient traitées pour augmenter l'impact de ces marchés. D'abord, comme vu précédemment, les taux d'occupation des marchés « auto-construits » pourraient être améliorés si le Conseil pouvait — par des accords signés lorsque les espaces commerciaux sont alloués — contraindre les occupants de ces espaces à construire et rendre opérationnelle leur boutique dans des délais déterminés, faute de quoi ils pourraient être saisis. Deuxièmement, le Conseil ne précisant pas délibérément que ces marchés sont axés sur la vente d'aliments, les propriétaires sont libres d'y vendre ce qu'ils veulent. Un certain nombre de ces marchés

## POLITIQUES ALIMENTAIRES URBAINES

ACTES DE LA RENCONTRE INTERNATIONALE. NOV. 2015

**FIGURE 2** TAUX D'OCCUPATION DES MARCHÉS « AUTO-CONSTRUITS »



SOURCE : CONSEIL MUNICIPAL DE LUSAKA, SERVICE DES MARCHÉS

ventent ainsi des articles non alimentaires, ce qui diminue l'impact qu'ils pourraient avoir sur la sécurité alimentaire. Si la conception de ces marchés — même construits par des commerçants individuels — permettait au Conseil de décider du type de denrées devant être vendues aux divers emplacements, ces marchés auraient alors un impact plus important sur l'amélioration de la sécurité alimentaire. Une volonté délibérée d'allouer des espaces à la vente de produits alimentaires augmenterait considérablement l'effet d'entraînement de ces marchés en favorisant la baisse du prix de la nourriture et



l'accès aux aliments, tout en fournissant un marché pour les produits agricoles cultivés dans les jardins périurbains des environs. Cela ne pose pas problème dans les autres marchés parce qu'ils sont spécifiquement conçus et construits pour faciliter la vente d'aliments.

Un autre aspect important est le fait que les 17 marchés créés jusqu'à présent ne visent que le commerce au détail et ne sont pas conçus pour être des marchés de producteurs. Ils ne sont pas équipés d'infrastructures importantes, telles que des installations d'entreposage frigorifique et des équipements simples de transformation et conditionnement, qui pourraient inciter les agriculteurs à approvisionner ces marchés. Cela a en partie poussé les agriculteurs à vendre à l'extérieur des marchés existants dans des conditions insalubres. Leurs produits arrivent alors jusqu'à la population sans subir la moindre inspection sanitaire officielle, parce que les inspecteurs de la santé publique des pouvoirs locaux ne sont mandatés que pour contrôler les aliments vendus dans les marchés. Cela pose aussi un grave risque sanitaire et augmente l'insécurité alimentaire sur le plan de la salubrité des aliments.

L'existence des intermédiaires, malgré la mise à disposition d'infrastructures de marchés, est une autre difficulté. Ces intermédiaires louent ou possèdent des boutiques dans les marchés, et s'approvisionnent en produits alimentaires auprès des agriculteurs. Ils forment des cartels, ce qui leur donne le pouvoir de fixer les prix auxquels les agriculteurs peuvent leur vendre leur production. En outre, comme ils majorent les prix des produits qu'ils achètent aux agriculteurs, cela augmente l'insécurité alimentaire.

Enfin, un dernier problème concerne l'émergence récente des « boutiques à domicile ». Ce phénomène, qui s'est récemment développé, offre aux propriétaires la possibilité de vendre à domicile et d'éviter ainsi les marchés où ils seraient imposés. Par conséquent, même lorsque les infrastructures existent, elles ne sont pas toujours utilisées du fait de cette alternative.

### **L'amélioration de l'efficacité des marchés « auto-construits »**

Les tentatives antérieures de création d'infrastructures de marché n'ont pas toujours été délibérément axées sur la diminution de l'insécurité

alimentaire. Car même lorsqu'un marché est spécifiquement destiné à la vente d'aliments, l'application des mesures prises fait défaut. En outre, les infrastructures de marchés généralement mises en place ne favorisent pas la vente de produits agricoles. Et même lorsque de telles infrastructures sont mises à disposition, les commerçants y vendent d'autres articles non alimentaires, ce qui crée une pénurie alimentaire artificielle et fait monter les prix. Pour améliorer les performances de l'initiative des marchés « auto-construits », le Conseil devrait assurer l'application de ses politiques et veiller à ce que suffisamment d'espace soit alloué dans tous les marchés aux produits alimentaires, et en particulier aux produits agricoles. Dans l'esprit des politiques nationales qui cherchent à améliorer la composante de commercialisation du secteur agricole, il faudrait promouvoir des politiques similaires au niveau local pour encourager le développement d'installations commerciales qui favorisent les petits agriculteurs locaux des zones périurbaines des environs. Une aide à l'amélioration des systèmes commerciaux en faveur des agriculteurs permettrait probablement de maintenir les prix des produits agricoles à des niveaux raisonnables pour les consommateurs, c'est-à-dire en évitant qu'ils soient gonflés artificiellement par les commerçants. L'importance de ce point ne saurait être trop soulignée, étant donné la pression que l'urbanisation a fait peser sur la sécurité alimentaire de la population urbaine. Le Conseil doit ainsi élargir ses perspectives concernant la mise à disposition d'infrastructures de marché. Il doit investir dans des infrastructures qui répondent aux besoins des agriculteurs, tout en élaborant des politiques locales, mises en vigueur par des arrêtés, qui favorisent la production et la commercialisation alimentaires dans la ville. ★

## BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale (2012). *Upgrading of low income settlements*, rapport d'évaluation par pays, Zambie.

## Montevideo, Uruguay



# Le Marché modèle de Montevideo, analyse et perspectives

**Alfredo Perez**

*Commission d'administration du Marché modèle (Mercado modelo)  
Montevideo, Uruguay*

### **L'approvisionnement du pays en produits frais**

Aujourd'hui, les données de la Direction nationale des statistiques agricoles indiquent que le secteur agricole occupe près de 2 % de la surface cultivable de l'Uruguay, avec quelque 23 000 hectares consacrés à l'horticulture et concentrés pour 80 % dans le sud du pays et 20 % sur le littoral nord. La production maraîchère représente 15 % de la valeur brute agricole et elle est quasiment intégralement issue d'exploitations familiales. L'exception concerne la culture de la pomme de terre, avec des producteurs plus spécialisés, un investissement en hausse, des rendements élevés et une concentration de la zone semée.

La majeure partie de la production maraîchère et fruitière alimente le marché intérieur, à l'exception des agrumes dont 40 à 50 % sont destinés à l'exportation, et, dans une moindre mesure, des arbres fruitiers à feuilles caduques et des aïrelles. Il n'y a pas de flux d'exportation constant pour les légumes. La demande du secteur horticole en Uruguay consiste donc essentiellement en la consommation de produits frais. La consommation de fruits et légumes frais au niveau national s'élevait, selon la dernière enquête disponible (2005-2006) à environ 340 grammes/personne/jour (250 si l'on exclut les tubercules). Ces données sont inférieures à ce que recommande l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à savoir 400 g/personne/jour, hors pommes de terre et ignames.

Le gouvernement de la ville de Montevideo, via le Marché modèle (*Mercado Modelo*), dispose depuis 1937 d'une politique infrastructurale et logistique destinée à l'interconnexion de la production maraîchère avec les consommateurs urbains. À ce titre, le Marché modèle – qui utilise les technologies de l'information et de la communication les plus récentes – joue un rôle fondamental en matière de fourniture d'aliments frais pour la ville de Montevideo mais également pour tout le pays. Il est ainsi le plus grand centre de commerce de gros de fruits, légumes et produits fermiers de l'Uruguay, et environ 60 % des fruits et légumes destinés à la consommation des Uruguayens y transitent.

### **Les caractéristiques du Marché modèle**

Le Marché modèle a pour principal objectif de fournir l'infrastructure, la logistique ainsi que d'autres services pour le développement du commerce des fruits et légumes dans un cadre de transparence et d'égalité des chances pour les producteurs et les consommateurs, contribuant de la sorte à la pérennité du système alimentaire du territoire dans lequel il s'inscrit.

Le développement d'un système de tarification transparent reflétant l'évolution du marché et capable d'orienter efficacement la production et la consommation ainsi que la réduction et/ou la suppression des marges ou agents sans valeur ajoutée sont par conséquent ciblés.

Le Marché modèle contribue également à la sécurité alimentaire en garantissant la qualité sanitaire (innocuité) des produits commercialisés destinés à être consommés par le public et à la réduction au minimum du gaspillage et des pertes d'aliments au cours des processus de production, de transport et de commercialisation. Il s'engage également à améliorer le Système de gestion de la qualité (SGC, Norme de référence utilisée : ISO 9001:20080) et son efficacité pour satisfaire ses clients à moindre coût, s'agissant d'une organisation économiquement et financièrement viable.

La relation entre la production et la consommation (principalement urbaine) se fait au travers des activités de soutien pour la chaîne maraîchère :

- › En offrant des services d'administration des espaces, logistiques,

de surveillance, de sécurité, de propreté et d'entretien des installations pour la commercialisation en gros de fruits et légumes frais et des services d'information de marché aux agents de la chaîne maraîchère nationale. Ce réseau de services permet actuellement au Marché modèle de fonctionner avec plus de 550 entreprises, majoritairement petites et moyennes.

- › En générant et en distribuant des informations communes, impartiales, avérées et opportunes à tous les acteurs de la chaîne qui diffusent les produits, du producteur au consommateur, comme par exemple : relevé de prix, rapports hebdomadaires, analyse mensuelle de l'évolution du panier de fruits et légumes, bulletin avec les produits remarquables en termes de prix, de qualité et d'offre pendant la semaine (destiné aux consommateurs), rapports spécifiques sur les produits, etc. À ce titre, il convient de souligner que le Marché modèle dispose d'un système d'information de référence en Amérique latine, qui a permis de générer diverses activités d'échange d'expériences au niveau international. L'information sur les denrées est produite conjointement avec le ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche (MGAP), dans le cadre d'une démarche novatrice appelée Observatoire fermier. Notons également le « Plan Senda », développé conjointement avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture, avec le financement du BID/FOMIN et de l'IDRC (coopération canadienne) pour la généralisation de l'accès à l'information sur le Marché modèle. Ce plan vise à étendre l'accès aux technologies de l'information à tous les participants au fonctionnement du Marché.
- › En offrant des formations, via différentes modalités telles que cours, ateliers, discussions, etc., sur différents thèmes liés au commerce maraîcher national et régional, à la qualité des aliments, à la manipulation des produits, etc.
- › En mettant en place des conventions institutionnelles (articulation à plusieurs niveaux) : la Commission d'administration du Marché modèle (CAMM) considère qu'il est stratégique, dans le cadre du développement de sa politique de travail vis-à-vis de la communauté, de passer des conventions avec différentes institutions, via des accords contribuant à une utilisation plus efficace des

différentes ressources, afin de dispenser des savoirs, des informations, des formations, etc.

La CAMM dispose actuellement des groupes de travail/collectifs suivants :

- › groupe de travail interinstitutionnel après récolte,
- › Direction générale de la ferme — MGAP,
- › Institut national de l'alimentation (INDA), Centrale d'achats — ministère de l'Économie et des Finances,
- › Institut uruguayen de l'enfance et de l'adolescence,
- › Institut Cuesta Duarte PIT-CNT (Centrale de travailleurs).

## **Le mode de gouvernance du Marché modèle**

Du point de vue organisationnel, le Marché modèle est une commission déléguée de l'Intendance de Montevideo et il est administré via une commission fondée sur la cogestion, avec des représentants des différents secteurs impliqués dans le fonctionnement du marché. Il convient de souligner qu'en Uruguay, l'État a joué un rôle très important dans l'organisation de l'approvisionnement des aliments et la Constitution prévoit même que les gouvernements départementaux « veillent à la santé publique » (Art. 275). Au niveau départemental, la Loi organique de l'intendance de Montevideo stipule dans son Article 35 que les intendants ont compétence pour « tout ce qui concerne l'approvisionnement et le marché, l'établissement, la suppression ou le déplacement des marchés ». À ce titre, la CAMM identifie, soutient et exécute des politiques pour le développement de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation finale, en garantissant équitablement les intérêts de tous les acteurs de la chaîne.

Pour atteindre cet objectif, le Marché modèle est administré par un directoire de cogestion composé de représentants du gouvernement municipal, du MGAP, des différents groupements de producteurs, des grossistes et des travailleurs salariés et indépendants.

## **Le futur : la consolidation de l'Unité alimentaire de Montevideo**

Le fonctionnement actuel du Marché modèle (qui compte près de 80 ans d'existence) présente des limites en termes sanitaires et de

salubrité dans la manipulation et le stockage des aliments, auxquelles s'ajoutent les carences et les déficiences des structures de commercialisation qui limitent la compétitivité du secteur, à savoir : les difficultés relatives au bon déroulement des opérations logistiques et de la distribution (qui se traduisent par une augmentation des pertes) ; le manque d'installations et d'infrastructures pour un fonctionnement efficace (parking, capacité de réfrigération, transformation, quais, accès et services commerciaux, etc.) ; les problèmes liés au contrôle d'accès, à la circulation et à la mobilité. Ces déficiences d'infrastructure et le fait de fonctionner à pleine capacité (97 %) limitent fortement la possibilité de répondre, dans les conditions actuelles, à une augmentation potentielle de la consommation future.

L'objectif principal est de transformer le Marché modèle en un centre plurisectoriel moderne de vente en gros (l'Unité alimentaire de Montevideo – UAM), incluant un spectre très large de produits alimentaires périssables et semi-périssables comme les fruits, les légumes, les céréales, les viandes, les poissons, les œufs, les produits lactés, les fleurs, les conserves et autres, sous toutes les formes de préparation, de conditionnement et de commercialisation permettant leur vente en gros.

Le projet de l'UAM est une initiative public/privé qui répond aux exigences de modernisation des structures commerciales de la ville et du pays et à la nécessité de remplacer une vieille structure comme le Marché modèle dans le cadre d'une continuité et d'un approfondissement de la politique publique d'approvisionnement alimentaire. L'UAM permet donc de lever certaines limites du Marché modèle actuel tout en préservant ses atouts, à savoir : la grande offre de produits alimentaires (il concentre plus de la moitié des fruits et légumes consommés dans le pays), sa zone d'influence nationale, le fait qu'il fasse office de référence en matière de prix. L'UAM cherche également à contribuer à accroître la valeur ajoutée dans le secteur maraîcher.

Enfin, cette plateforme permettra de continuer à travailler en accord avec les politiques publiques en s'attachant à :

- › améliorer l'alimentation des Uruguayens, les normes sanitaires, la qualité de la vie pour les générations actuelles et futures et prévenir les maladies chroniques non transmissibles ;
- › consolider l'image d'un pays producteur d'aliments de qualité ;

- › améliorer la demande groupée pour les produits avec lesquels plus de 70 % des producteurs sont familiarisés, ce qui aura des impacts économiques, sociaux et territoriaux.

## **La projection internationale des pratiques du Marché modèle**

Au niveau international, le Marché modèle a inspiré d'autres expériences semblables en Amérique latine, notamment la phase initiale d'un Programme de coopération Sud-Sud en cours entre le Marché modèle et le Gouvernement de Bolivie, afin de transférer l'expérience à quatre villes du pays.

L'expérience du Marché doit servir de référence en Amérique latine en se fondant non pas sur l'infrastructure et ses commodités logistiques mais sur toutes les difficultés qu'il faut surmonter pour assurer le fonctionnement, et sur ce qui est lié fondamentalement à l'information commerciale et à sa diffusion auprès des différents acteurs qui interviennent dans la chaîne.

À titre d'exemple, le Marché participe au projet international « Évaluation SMS (*Short Message Service*) et lien avec le secteur privé », dont l'objectif principal est de connaître la fonctionnalité des SMS (messages de texte) comme moyen de diffusion de l'information des marchés agricoles et des stratégies qu'utilisent les pays pour être directement en lien avec le secteur privé via les différents secteurs de la chaîne. L'Organisation d'information des marchés des Amériques (OIMA) a sélectionné le Costa Rica, l'Équateur, le Mexique, l'Uruguay et Trinidad et Tobago pour participer au projet. ★



# Marchés et logistique. Synthèse des discussions et conclusions

**Gaëlle Balineau**

*Agence française de développement*

**P**lus facilement peut-être que d'autres services urbains comme l'accès à l'eau ou l'électricité, l'approvisionnement alimentaire des villes peut fonctionner sans intervention publique. Cependant, investir dans la construction, la rénovation ou l'entretien des infrastructures de transport, de stockage, de transformation, ou dans les marchés (de gros, centraux, de détail, de rue etc.), autrement dit dans les infrastructures tangibles, peut réduire le coût de l'alimentation et en améliorer la qualité sanitaire. Ces objectifs peuvent également être atteints en agissant sur des aspects normatifs et de régulation (intangibles) : ériger des normes de qualité ou réduire les asymétries d'information sur les prix, notamment.

Les présentations ont concerné les politiques alimentaires des villes de Kitwe et Lusaka en Zambie, ainsi que la modernisation du marché de gros « *Mercado Modelo* » (Marché modèle) de Montevideo en Uruguay. Les enseignements communs aux trois villes ainsi que leurs recommandations peuvent être résumés en cinq points<sup>3</sup>.

## **La sécurité alimentaire et sanitaire et la durabilité des systèmes d'alimentation font partie des prérogatives des gouvernements centraux et locaux**

Que ce soit à Kitwe, Lusaka ou Montevideo, les gouvernements locaux sont légitimes et juridiquement compétents pour concevoir et mettre en œuvre des politiques visant à assurer la sécurité

---

3. La représentante de Maputo n'ayant pu faire le déplacement pour les rencontres en raison des attentats du 13 novembre, ce cas n'a pas été discuté lors de la conférence.

alimentaire des populations, l'accès aux marchés pour les producteurs et la durabilité des systèmes alimentaires. En Zambie, la fourniture d'infrastructures de marché, tangibles comme intangibles, fait partie des mesures recommandées par le gouvernement dans ses documents stratégiques de développement et de réduction de la pauvreté, tandis que le « *Markets and bus stations Act* » de 2007 attribue spécifiquement les activités relatives aux marchés et aux stations de bus aux gouvernements municipaux. Pour accroître la cohérence des politiques municipales et les marges de manœuvre des instances de décision locales, ces dernières recommandent que soient harmonisées les prérogatives (les responsabilités) et la décentralisation fiscale (les moyens).

### **Une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle réussie doit considérer simultanément les aspects liés à l'offre et à la demande**

En matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, les aspects de demande et d'offre sont inextricablement liés. Par exemple, accroître la productivité agricole ne suffit pas si des coûts de transport et des pertes post-récoltes élevés se traduisent par des prix plus importants que ce qu'ils pourraient être. Un point commun aux trois instances de décision locales de Zambie et d'Uruguay est de mettre en place des politiques d'approvisionnement alimentaire ambitieuses qui cherchent à promouvoir à la fois la sécurité alimentaire des « urbains », mais aussi le développement de filières agricoles pourvoyeuses d'emplois rémunérateurs et de systèmes alimentaires durables. La réussite de ces programmes et des actions qui les composent nécessite donc une articulation particulièrement cohérente entre les politiques locale, régionale, nationale, et même internationale. Par exemple, le Marché modèle régule les importations de fruits et légumes en fonction de la capacité de la production nationale à servir la demande. Par ailleurs, il est impératif d'harmoniser le cadre législatif avec les prérogatives attribuées aux gouvernements locaux, et de pouvoir faire évoluer ce cadre rapidement pour s'adapter aux évolutions. La municipalité de Kitwe souligne ainsi que la législation interdisant d'allouer des terres à l'agriculture en ville devrait être assouplie, et qu'étendre son mandat

au-delà des questions foncières lui permettrait de mieux gérer les occupations illégales de terres sans mettre en danger la sécurité alimentaire.

### **La localisation des infrastructures de marché et d'échange est fondamentale**

L'emplacement des marchés est crucial : en fonction de l'endroit retenu pour un déplacement ou une construction *ex nihilo*, le marché pourra être pleinement fonctionnel ou au contraire demeurer vide. En effet, si le marché n'est pas connecté aux autres infrastructures d'échange et de transport, les coûts des utilisateurs (producteurs, transporteurs, grossistes, détaillants, consommateurs) risquent d'augmenter considérablement, jusqu'à devenir prohibitifs. L'inclusion de l'ensemble des parties prenantes dans la réflexion autour des projets d'infrastructures de marché dès le début du processus est donc importante, afin d'analyser les coûts et bénéfices de chacune d'entre elles.

### **Partir de l'existant pour l'améliorer et adopter une posture pragmatique est important**

Les trois présentations ont insisté sur l'importance de partir de l'existant et des difficultés exprimées par les populations plutôt que de chercher à tout prix à atteindre rapidement une situation « idéale » : taxer les vendeurs de rue pour les inciter à s'installer ailleurs plutôt que de tenter de les « chasser » ou de les faire entrer dans un marché par la force, améliorer la salubrité des endroits où s'échangent les produits plutôt que de chercher à déplacer les commerçants et les consommateurs, modifier les incitations à investir dans les infrastructures de stockage plutôt que de taxer les commerçants lorsqu'ils utilisent les marchés à cet effet, etc., sont des solutions qui se sont révélées efficaces.

### **La régulation par la puissance publique est importante pour faire fonctionner les marchés... et les infrastructures de marché sont des outils de régulation en tant que tels**

Les marchés, notamment de gros, mais plus généralement l'ensemble

des infrastructures tangibles et intangibles d'échange et de distribution des produits alimentaires offrent la possibilité d'une régulation publique : en protégeant la production nationale *via* la régulation des flux d'importations, le marché de gros de Montevideo se révèle ainsi être un outil de la politique commerciale nationale. En promouvant la transparence sur les prix pratiqués, il permet également de limiter les situations d'asymétrie d'information. À Lusaka, la législation permet à la municipalité d'attribuer les places de marché en priorité aux commerçants qui utilisent ces espaces en vue de l'objectif pour lequel ils ont été conçus (commercialiser des produits alimentaires) et qui le font de manière efficace (en assurant la stabilité des approvisionnements tout en réduisant les pertes et les gaspillages). Ceci permet de maximiser le taux d'occupation et de réguler les éventuels pouvoirs de marché intrinsèques aux espaces clos et restreints.

### **Conclusion des discussions**

Les infrastructures d'échange et de distribution des produits alimentaires, tangibles comme intangibles, sont des outils de régulation au service des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les discussions ont mené à deux points d'ouverture : la nécessité d'accroître les échanges entre les chercheurs et les pouvoirs publics, et celle d'inclure la montée en gamme des produits agricoles (transformation, qualité) dans le mandat des gouvernements centraux. ★



# **LA RESTAURATION COLLECTIVE ET HORS FOYER**

- 📍 Curitiba, Brésil
- 📍 Medellín, Colombie
- 📍 Dakar, Sénégal
- 📍 São Paulo, Brésil
- 📍 Colombo, Sri Lanka



▶ Isabelle Lacourt est agronome. Elle détient un doctorat en microbiologie du sol et a travaillé en tant que chercheur en France, Écosse, États-Unis, Canada et Italie pendant dix ans. En 2005, elle a obtenu une maîtrise en communication environnementale (IED de Turin) et s'est spécialisée sur les systèmes alimentaires durables et l'utilisation du développement durable comme un levier pour l'action. Elle est responsable des activités de recherche au sein du consortium Risteco, organisation à but non lucratif qui a pour mission la création de nouveaux modèles de restauration durable. Elle a écrit, coordonné et participé à plusieurs projets européens en se concentrant sur la formation professionnelle sur le thème des impacts environnementaux dans la restauration (Softagri, Bio chez Toi, C2C). Elle est maintenant impliquée dans le projet *Eating City* où elle organise des ateliers et rédige des publications et rapports. Elle est l'un des co-auteurs de l'ouvrage *La ville qui mange* (éditions Charles Léopold Mayer).

# La restauration collective, un levier de changement vers des politiques alimentaires urbaines plus durables ?

**Isabelle Lacourt, Maurizio Mariani**

*Risteco, France*

Il n'est plus nécessaire de démontrer que les systèmes alimentaires actuels ne sont pas durables (la consommation alimentaire représente 20 à 30 % des impacts environnementaux, Tukker *et al.*, 2006). Néanmoins, l'absence de scénario consensuel pour résoudre les problèmes environnementaux en maintenant la productivité agricole sert d'alibi aux décideurs pour imposer les leviers économiques et les coupures budgétaires. Les données épidémiologiques sur les maladies liées à l'alimentation, comme la « diabésité », causées par des régimes riches en sucre et en matières grasses, noircissent ce tableau. Mais le libre choix des consommateurs prévaut sur la prévention contre les mauvaises habitudes alimentaires. Enfin, il manque une méthode de mesure de la durabilité reconnue par tous et des indicateurs pour intégrer dans l'analyse économique des systèmes alimentaires le coût de telles externalités et mieux identifier les leviers d'actions.

La ratification du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan par plus de 100 villes dans le monde souligne leur volonté de jouer un rôle dans de nouveaux modèles de coopération — l'idée que les villes soient déterminantes pour le développement de systèmes alimentaires durables gagne progressivement du terrain car les zones urbaines constituent des carrefours entre les systèmes alimentaires locaux et globalisés. Voilà pourquoi les décideurs sont appelés à

traiter de manière prioritaire la question des politiques alimentaires urbaines et l'essor de pratiques alimentaires innovantes transforme les villes en espaces d'innovation sociale (Schiff, 2013). Cette effervescence masque trop souvent les compétences consolidées des villes en matière d'approvisionnement alimentaire, et notamment le potentiel de la restauration collective (RC) pour changer le paradigme, au profit de systèmes alimentaires régénératifs. Plusieurs pionniers ont démontré la possible requalification de la RC (Lacourt et Mariani, 2015) en basant la production de repas de qualité sur l'utilisation d'ingrédients frais. Des efforts sont maintenant nécessaires pour montrer tout l'intérêt de ces démarches et convaincre les villes d'abandonner la politique de moins-disant pour la RC.

La RC peut dynamiser l'économie locale et devenir protagoniste en matière d'éducation alimentaire (par exemple en sensibilisant sur l'ensemble du cycle de vie de la production alimentaire, de la ferme aux déchets), ceci en en prônant l'exemple au lieu de théoriser. 40 % des calories sont consommées hors foyer. Dans l'Union européenne (EU), l'ensemble du marché de la RC (dont les repas servis dans les écoles, universités, crèches, administrations, maisons de retraite, hôpitaux et prisons) représentait 82 milliards d'euros en 2013 (GIRA Foodservice, 2014). C'est faible en comparaison du chiffre d'affaires annuel de 1 048 milliards d'euros réalisé par l'industrie des aliments et des boissons (Fooddrink Europe, 2014), mais suffisant pour émettre un signal important en faveur du changement et de l'innovation. C'est pourquoi la RC peut constituer un levier économique approprié et renforcer la légitimité et l'efficacité des autorités publiques en matière de sensibilisation et de coopération avec la société civile pour promouvoir une production et une consommation alimentaire plus durables. Sans oublier qu'en moyenne un citoyen européen sur six consomme quotidiennement un repas de RC.

L'effet synergique de la RC sur les politiques alimentaires urbaines durables découle essentiellement de :

- la possibilité de planifier à l'avance une demande pour de grandes quantités de denrées de base, en fonction des différentes saisons. Une telle demande est traitée aujourd'hui séparément par les différents acheteurs ;



- › l'exemplarité pour promouvoir l'éducation alimentaire, l'inclusion sociale et les économies locales avec des repas sains et qui réduisent les effets du gaspillage alimentaire ou encore de la malnutrition des patients dans les hôpitaux.

Les propositions avancées pour créer des outils utiles aux décideurs et définir une méthodologie consensuelle capable d'intégrer les bonnes pratiques existantes comprennent :

- › un système cartographique considérant les paramètres suivants : l'emplacement des cuisines et restaurants publics, y compris les points de livraison ; la quantité d'aliments transformés et servis ; les effectifs et qualifications du personnel. Ce système doit faciliter l'optimisation des flux logistiques urbains et la coordination des appels d'offre entre différents donneurs d'ordre en permettant d'intégrer des critères d'efficacité et d'incorporer des systèmes alimentaires alternatifs ;
- › un système de veille mutualisé pour mesurer des impacts environnementaux tels que la consommation d'énergie et d'eau et le gaspillage alimentaire et comparer des méthodes de production de repas, sur place, en liaison chaude ou froide, sur la base de tels indicateurs, afin de faciliter les décisions en matière de planification et d'investissement ;
- › un code d'activité spécifique, encore inexistant, pour mieux comprendre les coûts réels et le poids économique d'une activité représentant jusqu'à 21 milliards de repas servis par an dans l'UE et gérée avec les fonds publics.

De tels instruments ne peuvent certainement pas se substituer à la vision sociétale des services alimentaires publics, cruciale pour impulser le nécessaire changement de paradigme et qui a été discutée sous différents angles au cours des sessions thématiques consacrées à la RC. Mais ils peuvent produire des données objectives pour répondre aux enjeux et objectifs communs de la RC. Et surtout ils peuvent remettre en question de manière positive et concrète les scénarios conventionnels généralement prescrits par les décideurs publics actuels, où l'industrialisation remplace le savoir-faire humain et élimine des emplois et la massification réduit les coûts, au détriment de la qualité, de l'environnement et des économies locales. ★

## BIBLIOGRAPHIE

TUKKER A., HUPPES G., GUINÉE J., HEIJUNGS R., KONING A. (de), OERS L. (VAN), SUH S., GEERKEN T. , HOLDERBEKE M. (VAN), JANSEN B. and NIELSEN P. (2006), "Environmental Impact of Products (EIPRO) - Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25", [http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf).

SCHIFF R. (2013), "The Role of Food Policy Councils in Developing Sustainable Food Systems", *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 3(2-3), pp. 206-228.

GIRA FOODSERVICE (2014), The Contract Catering Market in Europe 2009 — 2014 — 15 counties, for FoodServiceEurope, October 2014.

FOODDRINK EUROPE (2014), Data & Trends of the European Food and Drink Industry 2013-2014.

LACOURT I. and MARIANI M. (2015), City Food Policies. Securing our daily bread in an urbanizing world. Le Château edizioni, Aosta, 176 p.

## Curitiba, Brésil



# Restaurants populaires et nutrition scolaire : des politiques multisectorielles

**Marcello Franco Munaretto**

*Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire,  
Ville de Curitiba, Brésil*

### **Les politiques publiques visant à améliorer la sécurité alimentaire**

En 2003, le gouvernement brésilien a réformé le Conseil national de la nutrition et de la sécurité alimentaire qui associe 17 ministères et 42 représentants de la société civile organisée. Trois ans plus tard, la loi fédérale n° 11.346/2006 a créé le Système national de la nutrition et de la sécurité alimentaire, axé sur l'amélioration de la sécurité alimentaire par la participation sociale et sur une action multisectorielle à reproduire dans les états et villes du Brésil. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a proposé la création de quelques programmes sociaux nationaux pour améliorer le cadre nutritionnel, dont les Programmes de restaurants populaires et de nutrition scolaire.

Depuis 1986, Curitiba dispose localement d'un Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire (SMAB), qui à l'origine s'intéressait essentiellement à l'accès social aux aliments. En 2005 et 2006, le Secrétariat a connu une réorientation conceptuelle et a commencé à travailler sur trois grands fronts : l'accès social aux aliments, les unités commerciales publiques et l'éducation alimentaire et nutritionnelle. Ainsi, lorsqu'en 2007 Curitiba a inauguré son premier

restaurant populaire, l'aspect multisectoriel existait déjà, tout comme dans le cas du Programme de nutrition scolaire.

Quelques années plus tard, le Brésil a publié la définition officielle suivante de la sécurité alimentaire : « le droit de chacun à accéder régulièrement et à tout moment à des denrées alimentaires de qualité, en quantités suffisantes, sans compromettre la satisfaction d'autres besoins fondamentaux, en se fondant sur des habitudes alimentaires saines et dans le respect de la diversité culturelle, tout en garantissant une durabilité environnementale, culturelle, économique et sociale ».

La municipalité de Curitiba, lorsqu'elle a établi la loi budgétaire pour la période 2014-2017, a élaboré un programme gouvernemental intitulé *Curitiba Mais Nutrição* (une meilleure nutrition pour Curitiba). Ce programme, coordonné par le Secrétariat à l'approvisionnement alimentaire, a regroupé les nombreux programmes et actions des différents secrétariats et institutions municipales. L'association de ces programmes et actions vise à aligner et multiplier les efforts, optimiser les résultats et saisir les opportunités qui émergent des mesures prises par les différentes institutions. Ce programme travaille simultanément sur quatre axes intégrés dans chacun de ses programmes et actions, et conformément à l'engagement pris dans leurs objectifs individuels :

- › l'accès à des aliments de qualité : garantir que les aliments parviennent aux citoyens en quantités et qualités suffisantes, en priorisant les populations à faibles revenus ;
- › de bonnes habitudes alimentaires : s'efforcer de réorienter les habitudes alimentaires de la communauté ;
- › une consommation coresponsable : mettre en œuvre des politiques appuyant la commercialisation des produits issus des chaînes de production durables, tout en encourageant une consommation coresponsable ;
- › une gestion municipale de l'alimentation et de la nutrition : fournir des directives pour la gestion municipale de l'alimentation et de la nutrition et son développement, tout en améliorant la coordination et les effets de ces mesures.

Grâce à ce programme gouvernemental *Curitiba Mais Nutrição*, les

Programmes de restaurants populaires et de nutrition scolaire se sont encore davantage généralisés.

## Deux actions mises en œuvre

### Les restaurants populaires de Curitiba

À l'origine, le programme de restaurants populaires a été proposé par le gouvernement fédéral. Il fait partie d'une série de 20 programmes du Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire convergeant dans de nombreux programmes et actions municipaux. Curitiba sert 4 200 repas quotidiens dans ses quatre restaurants (photo).

Dans chaque unité, les repas sont préparés dans des cuisines très performantes par une entreprise de restauration engagée à cet effet et qui travaille sous la surveillance du Secrétariat, même si elle dispose aussi de sa propre direction en matière de nutrition.

Les directives de ces restaurants populaires promeuvent un régime naturel, sain, équilibré et à forte teneur protéinique, dans le respect des préférences alimentaires régionales. Les menus quotidiens, sélectionnés par les nutritionnistes du SMAB, sont bien accueillis par ce

**PHOTO** RESTAURANT POPULAIRE, CURITIBA



© AUTEUR

qu'ils varient tous les jours et qu'ils contiennent en moyenne 1 300 calories. Les repas se composent essentiellement de riz, haricots (l'un des principaux ingrédients traditionnels de la cuisine brésilienne), et viande (avec des variations quotidiennes entre porc, volaille, poisson et bœuf cuisinés selon diverses recettes), et proposent un menu du jour, ainsi que des légumes verts et un fruit ou un dessert.

Si le coût total d'un repas est par exemple de 5,6 R\$ (réal brésilien), les clients ne paient que 2 R\$ et les 3,6 R\$ qui restent sont subventionnés par la municipalité.

Ces restaurants populaires répondent à plusieurs objectifs. En plus d'offrir des repas à un tarif social, ils favorisent un meilleur régime alimentaire et présentent d'autres avantages pour la communauté. Par exemple, diverses actions pour l'éducation alimentaire et nutritionnelle sont proposées, telles que des ateliers, des préconisations et des démonstrations. Le Secrétariat organise ces interventions dans des lieux appropriés pour les nombreuses personnes qui bénéficient de ses services, dont un grand nombre sont vulnérables sur le plan de la sécurité alimentaire.

Du point de vue de la durabilité régionale, une partie des intrants utilisés pour la préparation des repas provient directement de l'agriculture familiale par le biais d'un programme du gouvernement fédéral, et la production régionale et biologique est privilégiée. La fourniture de ces produits agricoles est une source importante de richesse pour les petits agriculteurs, ce qui stimule la croissance régionale.

D'un point de vue social, le Programme des restaurants populaires agit en collaboration avec la Fondation d'action sociale (FAS-Curitiba) pour répondre aux besoins des personnes sans-abri, étudiants, etc. Il apporte aussi un soutien à la prise en charge des personnes sans-abri.

### **Programme de nutrition scolaire**

Un autre programme mené dans le cadre de la Chambre intersectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est le Programme de nutrition scolaire, qui a été élaboré par le Secrétariat municipal à l'éducation en application d'un partenariat stratégique avec ses homologues des services de santé et d'approvisionnement alimentaire.

Dans les grandes lignes, ce programme est responsable des repas servis aux enfants dans le Réseau municipal d'éducation — au total cinq repas quotidiens par élève inscrit dans un programme éducatif à plein temps. Il y a 184 écoles municipales, 199 établissements municipaux d'éducation préscolaire (CMEI), 80 établissements municipaux d'éducation spécialisée (CMAE), 84 établissements scolaires à temps plein et 118 institutions philanthropiques. En tout, plus de 275 000 repas sont servis à 146 628 enfants, et dans certains cas ces repas sont d'une importance capitale pour leur assurer une croissance saine.

Pour des raisons d'ordre opérationnel, les repas quotidiens servis dans les CMEI sont produits dans des cuisines industrielles par des entreprises engagées à cet effet, qui respectent un menu élaboré par les nutritionnistes du Secrétariat municipal à l'éducation.

Conformément à sa perspective intersectorielle générale, qui vise à cautionner des actions municipales pour la sécurité alimentaire, le Secrétariat municipal à l'éducation entretient des partenariats stratégiques pour garantir que les repas scolaires s'inscrivent dans un effort plus global d'amélioration des habitudes alimentaires et de la qualité de vie des habitants. Par exemple, le partenariat entre les Secrétariats à l'éducation et à la santé qui ont conjointement développé un programme appelé *Mama Nenê* pour promouvoir l'allaitement, en application des normes recommandées par les organisations internationales s'intéressant à la santé. En dehors d'un effort soutenu dans le domaine du conseil, les établissements d'éducation proposent des espaces réservés permettant aux mères d'allaiter et de recueillir le lait maternel qui pourra ensuite être donné à leurs enfants par des professionnels formés.

Les Secrétariats à l'éducation et à la santé effectuent des recherches nutritionnelles sur tous les enfants du réseau public pendant leurs années de fréquentation afin de surveiller de près les résultats des actions menées, ainsi que l'état de santé des enfants, ce qui facilite le contrôle de la situation et la prise de décisions concernant les mesures à adopter.

Le Secrétariat municipal à l'éducation reconnaît l'importance d'un bon environnement éducatif pour l'élaboration de mesures

alimentaires et nutritionnelles. Parce que les enfants concernés grandissent et sortent ensuite du système éducatif, il est indispensable d'établir un lien avec leurs familles pour souligner le rôle indispensable qu'elles jouent dans la mise en place de saines habitudes alimentaires.

Ainsi, les initiatives personnelles des enseignants débouchent souvent sur l'établissement de partenariats. Par exemple, de nombreux projets éducatifs créés par des enseignants individuels finissent par entraîner l'ensemble de la communauté éducative. Pour garantir une uniformisation et obtenir des résultats, des experts techniques des Secrétariats à l'éducation, à la santé et à l'approvisionnement alimentaire évaluent les paramètres éducatifs et forment les enseignants, parents, coordonnateurs scolaires, préparateurs de repas et professionnels assurant la gestion du lait maternel. Cette approche permet l'évaluation, la promotion et la reproduction de ces projets.

Grâce à une stratégie concertée, les professionnels de l'approvisionnement alimentaire offrent une gamme diversifiée d'ateliers, cours et jeux d'éducation alimentaire qui sont organisés dans les écoles des zones relevant du Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire.

En outre, de nombreuses écoles, en partenariat avec le SMAB, utilisent leurs jardins pour cultiver des produits agricoles dans le cadre du cursus scolaire — cette stratégie se traduisant généralement par des acquis éducatifs, de meilleures habitudes alimentaires et un mode de vie plus sain chez les élèves. Une attention particulière est accordée aux jardins adaptés pour les élèves en fauteuil roulant, une idée suggérée à l'origine par un directeur d'école, qui a par la suite été acceptée et adoptée par les techniciens agricoles du SMAB.

En ce qui concerne l'origine des produits agricoles, les directives du Programme national de nutrition scolaire, un programme du gouvernement fédéral, stipulent que les produits issus de l'agriculture familiale, et en particulier les produits biologiques, doivent être privilégiés et achetés directement auprès des agriculteurs.

L'achat direct auprès des agriculteurs familiaux pourrait, en sus des quantités mises à la vente, également amorcer le développement de chaînes d'approvisionnement. Ce processus soulève de nombreux



problèmes concernant les chaînes logistiques, la classification des produits et la gestion des petits producteurs. Pour les résoudre, la municipalité développe avec les institutions du gouvernement fédéral des partenariats visant à améliorer la qualité et la cohérence des services afin de garantir un meilleur environnement concurrentiel pour les producteurs.

### **Les résultats obtenus**

Dans le cas des restaurants populaires, le résultat le plus clair et mesurable n'est pas statistique mais provient de la surveillance des personnes mangeant quotidiennement dans les quatre établissements. Il est manifeste que les bienfaits sont déterminants pour leur condition physique et leur mode de vie, tout en étant essentiels pour la préservation de leur dignité personnelle.

D'un point de vue objectif, plus d'un million de repas sont servis chaque année, ce qui représente une économie de plus de 8,5 millions de R\$ par rapport au prix moyen des repas dans des conditions semblables. Cela équivaut à environ 2,2 fois le coût du fonctionnement du programme pour la collectivité. En moyenne, 52 initiatives et enquêtes d'éducation alimentaire sont menées chaque année.

Ce sont sans doute les résultats les plus subjectifs du Programme de nutrition scolaire qui sont les plus importants. Quoi qu'il en soit, deux chiffres sont incontestables. Le premier est la réduction du nombre d'enfants en insuffisance pondérale ou mal nourris, soit environ 60 % au cours des 19 dernières années, alors que le second concerne les enfants en surpoids au Brésil — un scénario contradictoire. 2014 a vu pour la première fois depuis de nombreuses années une réduction de 1,09 % du nombre d'enfants en surpoids ou obèses.

D'autres chiffres portent sur les 100 millions de repas servis annuellement par le biais du réseau municipal d'éducation et de formation qui rassemble 1 700 professionnels de l'éducation, dont des enseignants, formateurs, coordonnateurs, inspecteurs scolaires, ainsi que des étudiants, parents et agents de la gestion du lait maternel, afin de promouvoir une alimentation saine pour améliorer la teneur et le conseil nutritionnel dans le contexte scolaire.

## **L'engagement des autorités municipales**

Toutes les initiatives présentées ont été entreprises directement par l'administration municipale. Toutefois, les résultats les plus importants obtenus par celle-ci sont certainement l'intégration réussie des mesures prises par de nombreux services, la logique sous-jacente étant que la résolution d'un scénario ouvre souvent la voie au règlement possible d'une autre situation.

Les Programmes de restaurants populaires et de nutrition scolaire sont connus dans tout le pays et s'accompagnent d'une législation particulière. La recherche constante d'améliorations des projets et mesures axés sur la sécurité alimentaire (accès, qualité, habitudes alimentaires saines et durables) a toutefois focalisé considérablement l'attention sur la ville de Curitiba, qui est devenue un exemple de la mise en œuvre réussie des directives nationales en matière de sécurité alimentaire. ★

## Medellín, Colombie



# Engagement pour la sécurité alimentaire et la nutrition

**Maria Alejandra Saleme Daza**

*Centre administratif municipal, Medellín, Colombie*

### Le Plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle

La sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) est un thème qui a pris ces dernières décennies une importance croissante dans le cadre des politiques publiques locales, nationales et internationales.

En Colombie, la SAN est un engagement de l'État qui s'inscrit dans l'optique des droits fondamentaux et du cycle de vie, dans une approche intersectorielle et interdisciplinaire et dans la gestion du risque. La Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PSAN) a été définie en 2008 dans le document *Conpes Social 113*.

Medellín est la seule ville du pays à disposer d'une politique publique (incluant programmes, projets et stratégies) sur ce thème. La ville s'applique depuis 2005 à relever les défis et concentrer les efforts nécessaires pour optimiser les ressources et garantir des améliorations, non seulement dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition, mais également en matière de qualité de vie et de niveau de sécurité alimentaire de ses habitants.

L'Accord 038 de 2005 du Conseil de Medellín définit la « Politique publique de sécurité et de souveraineté alimentaire et nutritionnelle ». Elle a permis de créer la Direction de la sécurité alimentaire à Medellín (aujourd'hui Unité de sécurité alimentaire) et de mener des actions plus intégratives visant à aborder le thème de la SAN d'un point de vue plus inclusif et participatif. Les programmes de complémentation alimentaire ont évolué depuis de simples programmes d'assistance vers un

concept de sécurité alimentaire plus vaste et intersectoriel. À partir de ce moment, différentes démarches de recherche et développement ont été mises en œuvre, comme le Profil alimentaire et nutritionnel, le Système de gestion alimentaire, le Plan d'approvisionnement en aliments, le renforcement des initiatives d'agriculture urbaine et périurbaine, la formulation et la mise en œuvre du Plan de SAN pour Medellín et le renforcement institutionnel de l'Unité de sécurité alimentaire. Cela afin de générer des actions visant à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour toute la population.

Le Plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la ville de Medellín 2016 - 2028 se présente comme une feuille de route qui permet d'offrir à la population des opportunités de développement intégré durable et équitable. Il a pour objectif de générer le renforcement, l'organisation et la responsabilisation communautaire permettant de tendre vers un développement urbain qui réponde à la complexité de la thématique alimentaire. Il considèrera également la nécessité de contribuer à la réglementation de la politique publique, en la mettant en application et en générant les différentes actions qui, à partir d'un travail collectif et intersectoriel, contribueront à améliorer la qualité de vie de la population de Medellín.

## **Les actions mises en œuvre**

Les actions actuelles du Plan décennal de sécurité alimentaire, développées dans la Politique de sécurité alimentaire de la ville comprennent quatre volets spécifiques :

- › Gestion alimentaire et nutritionnelle : c'est un instrument de la Politique publique de sécurité et de souveraineté alimentaire et nutritionnelle de la ville de Medellín qui développe la composante d'approvisionnement en aliments en ciblant la population la plus vulnérable. Il est générateur de développement régional par la création de systèmes productifs auxquels participent les agriculteurs des *corregimientos* (circonscription administrative) et les personnes à vocation agricole de la zone urbaine, afin d'améliorer la qualité de vie de la population.
- › Processus structuraux : ils sont centrés sur une approche transversale des différents programmes et projets en faisant état des

processus de renforcement politique, juridique, technique et administratif de la politique municipale de SAN et des différentes projets d'intervention en matière de SAN depuis différents secteurs.

- › Projets de production et d'auto-provisionnement : ils visent à encourager les familles rurales et urbaines de la ville de Medellín à avoir une culture de l'autoconsommation, à générer des excédents (en particulier dans la zone rurale) et à développer des mécanismes d'accès aux aliments autres que par l'achat. Le travail se fait avec des personnes des *corregimientos* qui ont une vocation agricole et souhaitent participer à ces projets.
- › Projets de recherche et éducatifs : ils sont axés sur la recherche de mécanismes et de modèles liés à l'alimentation à partir des pratiques et habitudes alimentaires, des savoirs ancestraux en matière d'alimentation, de l'état de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, des conditions biophysiques de la population, de la sensibilisation environnementale, etc.

Toutes ces actions s'articulent autour de différents processus pour offrir une complémentarité alimentaire à tous les groupes de population, avec des modalités de soin différenciées. Sont présentés dans ce chapitre les restaurants de collectivités — Restaurants scolaires et Réfectoires communautaires — destinés respectivement aux enfants et adolescents en âge scolaire et aux personnes âgées de plus de 60 ans. La stratégie de restauration collective, souscrite dans le volet de Gestion alimentaire et nutritionnelle présenté ci-après, montre comment l'éducation, l'information, la communication, le suivi des conditions sanitaires d'hygiène et l'association avec les projets productifs dans les cas de potagers communautaires permettent d'améliorer les conditions de sécurité alimentaire de la population.

#### Programme d'alimentation scolaire

Le Programme d'alimentation scolaire de la municipalité de Medellín relève du Secrétariat à l'Intégration sociale et à la famille et est coordonné par l'Unité de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il est exécuté en association avec les secrétariats à l'Éducation, à la Santé, aux Finances et à la Planification. La participation active de

la communauté éducative (parents — enseignants — étudiants) est également recherchée. Ce programme développe les projets de Restaurants scolaires pour l'enfance et l'adolescence et Verre de lait scolaire. Son objectif est de « contribuer à la sécurité alimentaire des enfants des deux sexes de 5 à 17 ans par l'apport d'un complément alimentaire pendant l'année scolaire afin de favoriser les études, de réduire l'abandon scolaire, de promouvoir des habitudes alimentaires adéquates et des modes de vie sains avec la participation active de la famille et de la communauté éducative en général ».

Le projet de Restaurants scolaires comprend trois modalités de soin : petit-déjeuner/collation livré, petit-déjeuner/collation préparé et déjeuner livré, accompagné d'une ration de petit-déjeuner simple pour la zone rurale. Le projet Verre de lait scolaire compte une seule modalité de soin.

En outre, les stratégies de communication suivantes, éducatives et participatives, visant à renforcer les interventions au profit des enfants et adolescents de la ville, sont développées :

- › rencontres pédagogiques ;
- › remobilisation des savoirs ;
- › ateliers et accompagnement pratiques gastronomiques ;
- › accompagnement à la salle du Restaurant scolaire ;
- › mobilisations éducatives (rencontres éducatives de masse sur différentes thématiques) ;
- › orientation et renforcement au profit de comités d'alimentation scolaire ;
- › intervention et accompagnement d'institutions éducatives.

Les rencontres pédagogiques, les mobilisations éducatives, les ateliers pratiques gastronomiques et l'accompagnement au réfectoire sont axés sur le jeu en se fondant sur les modèles pédagogiques participatif-actif et ludique.

#### Réfectoires communautaires pour les adultes

L'objectif du projet de réfectoires communautaires est de contribuer à la sécurité alimentaire des adultes *via* un complément alimentaire et la mise en œuvre de projets éducatifs en matière d'habitudes alimentaires et de modes de vie sains.

Les réfectoires fonctionnent en association avec des communautés religieuses, des fondations sans but lucratif et des bénévoles. Les fonctions d'exploitation et d'entretien du réfectoire (approvisionnement, préparation et distribution des aliments, entretien des potagers implantés dans les réfectoires) figurent parmi les responsabilités partagées dans le cadre du projet.

Tous les participants reçoivent une ou deux rations alimentaires, petit-déjeuner et/ou déjeuner quotidien de lundi à vendredi, avec un menu étudié et conçu pour couvrir 55 % des besoins quotidiens en calories et nutriments pour cette population.

Ce projet est actuellement mis en œuvre par la Fondation SACIAR, l'une des banques alimentaires de la ville de Medellin, qui sont des interlocuteurs auprès des grands et petits agriculteurs des municipalités voisines auxquels, par le biais d'alliances, elles fournissent les biens de production pour la préparation d'aliments. En outre, certains réfectoires ont leurs propres potagers qui leur permettent de disposer d'aliments pour eux-mêmes et d'en fournir aux participants afin qu'ils les préparent chez eux.

Les participants sont accueillis là où a lieu la distribution des aliments et où sont également réalisées les évaluations nutritionnelles, les rencontres psychosociales et les journées récréatives, ainsi que la réhabilitation des adultes souffrant de dénutrition, *via* la fourniture de compléments nutritionnels.

## **Les impacts des actions**

Les impacts sont les suivants :

- › Renforcement de la Politique publique municipale de sécurité alimentaire *via* l'éducation, considérée comme un élément déterminant en matière de qualité de vie. Validation de la proposition pour la mise en œuvre du plan d'éducation en matière d'alimentation et de nutrition, avec affectation de ressources budgétaires.
- › Standardisation des compléments alimentaires en tenant compte du groupe de population, de la composition du foyer et des conditions de sécurité alimentaire.
- › Le Programme d'alimentation scolaire fonctionne actuellement dans 476 établissements éducatifs relevant du système

d'inscription officiel dans les 16 communes et cinq *corregimientos* de la ville. Ces institutions accueillent quotidiennement 293 000 enfants et adolescents pour un investissement annuel de 80 milliards de pesos (le ministère de l'Éducation nationale participant à hauteur de 23 %).

- › Les Réfectoires communautaires pour adultes accueillent 1 650 participants dans vingt réfectoires dans différentes communes de la ville. Cette démarche s'accompagne de formations et de loisirs, en évitant l'assistanat *via* l'implication de la communauté bénéficiaire dans sa gestion.

## **Le mode de gouvernance et les relations entre acteurs**

Pour la mise en œuvre de la Politique et du plan municipal de sécurité alimentaire, le Département administratif de planification municipale a mis en place des mécanismes constructifs intégrés avec une planification, des conseils et un suivi permanents.

La sécurité alimentaire est une action qui incombe à la ville et qui, bien que menée par l'Unité de sécurité alimentaire et nutritionnelle du secrétariat à l'Intégration sociale et à la famille de la municipalité de Medellín, concerne également tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, et la société civile en général. Le succès de la mise en œuvre de la Politique et du Plan dépend de la coordination et de l'articulation interinstitutionnelle et intersectorielle, à l'intérieur comme à l'extérieur de la municipalité de Medellín. La responsabilité partagée des autres acteurs publics, privés, de la société civile, de la communauté et des autres instances concernées en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle est en outre fondamentale. Le rôle des secrétariats à l'Intégration sociale et à la famille, à la Santé, au Développement économique, à l'Éducation, aux Femmes et à la Planification est prépondérant. Et il est important d'intégrer progressivement d'autres instances afin de concrétiser des scénarios de rencontre permettant d'optimiser les ressources disponibles, car l'organisation de l'offre publique existante est privilégiée par rapport aux actions innovantes. Tout cela est réalisé au travers d'espaces de planification conjointe, de surveillance et d'évaluation permanente des actions réalisées.



## **L'influence de cette expérience aux niveaux local, national et international**

Medellín est une des rares villes en Colombie et dans le monde à disposer d'une Unité de sécurité alimentaire et nutritionnelle, créée en 2009. Elle relève du secrétariat à l'Intégration sociale et à la famille et dispose de ressources techniques, administratives, financières et juridiques pour œuvrer pour la sécurité alimentaire dans tous les *corregimientos* et communes de la ville de Medellín.

En tant que référent national et international, la ville de Medellín a participé à l'évaluation des orientations nationales fixées dans le document Conpes Social 113 de 2008, qui définit l'élaboration de la PSAN. Des observations et commentaires ont été faits dans le but d'améliorer et d'adapter le document grâce à l'expérience de Medellín en matière de formulation sur le thème de la sécurité alimentaire.

Au niveau régional, le département d'Antioquia travaille également dans le cadre de l'Ordonnance 017 de 2003 par laquelle il a créé sa Politique départementale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Parmi les processus d'articulation, il convient de souligner la complémentarité alimentaire, mentionnée conjointement par la municipalité et le gouvernement dans la formulation du projet de coopération internationale *Food Smart Cities for Development (FSC4D)* avec 15 autres villes et ONG dans le monde. Ce projet a été présenté devant la Commission européenne, et l'importance de la coopération décentralisée en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle soulignée. ★

## Dakar, Sénégal



# Le micro-jardinage pour approvisionner la restauration et améliorer les régimes alimentaires

**Mbodj Ndeye Ndack Pouye**

*Direction de la Planification et du développement durable, Ville de Dakar, Sénégal*

### Le contexte de la ville de Dakar

Dakar, capitale du Sénégal, couvre totalement la presqu'île du Cap-Vert, située à l'extrême ouest du pays sur la façade atlantique. Elle est la principale ouverture vers l'extérieur grâce à un port et un aéroport de statut international. La ville de Dakar concentre d'importantes fonctions administratives, économiques, politiques et culturelles qui la propulsent au premier plan à l'échelle nationale, mais aussi dans la sous-région ouest africaine. Elle exerce un attrait se traduisant par une forte urbanisation, qui a comme corollaires un développement spatial anarchique et une hausse continue de la demande en matière de services urbains.

Sur une superficie de 82,2 km<sup>2</sup>, soit 14,9 % de la superficie régionale, la ville de Dakar concentre 1 101 468 habitants avec une densité humaine très importante (13 400 habitants/km<sup>2</sup>). Cet accroissement rapide, accentué par l'exode rural et la fonction de la ville comme poumon des activités économiques du pays (80 %), a pour conséquence une difficulté à maîtriser l'expansion urbaine.

La disparition des espaces boisés et agricoles au profit de l'habitation a un impact sur la qualité de vie des populations. La municipalité ayant comme mission prioritaire l'amélioration de la qualité et des

conditions de vie de ses populations, le défi auquel elle doit faire face est de nourrir une population qui s'entasse en ville, où les zones cultivables deviennent rares. Le micro-jardinage<sup>4</sup> constitue un système alternatif d'alimentation durable pour une population confrontée à la pauvreté et à la malnutrition.

### Le cadre du projet de micro-jardinage

Le projet « Consolidation des micro-jardins pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la municipalité de Dakar » s'inscrit dans le processus de développement de la technologie des micro-jardins, qui a été introduite au Sénégal par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1999. À partir de 2001, ce processus a fait partie du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA).

Dans le cadre des relations d'amitié et de collaboration entre la ville de Milan et la ville de Dakar (qui sont jumelées), et grâce à l'appui financier du ministère des Affaires étrangères de l'Italie, les deux villes ont signé en mai 2004 un protocole d'accord tripartite avec la FAO, qui a permis de concrétiser un projet de coopération décentralisée pour le renforcement des micro-jardins dans le milieu urbain et périurbain de la municipalité de Dakar. Le but principal de ce projet était d'atteindre une stabilité sociale et alimentaire.

La première phase du projet a démarré en 2006 et a obtenu sur une période d'environ trois ans et avec un budget de 465 000 dollars US des résultats très significatifs. Le projet a ainsi remporté un prix international dédié aux *best practices* dans le secteur de l'horticulture, octroyé par la municipalité de Dubaï (*Dubai Award*). Le montant de ce prix, soit 30 000 dollars US, permettra de consolider le budget de la deuxième phase et de valoriser les acquis au bénéfice d'autres

---

4. Le micro-jardinage est du maraîchage sur tables. La technologie est simple : utilisation des matériaux de récupération (bois), substrat composé de produits trouvés localement (paille de riz, coques d'arachide), donc peu coûteux et accessibles à tous. Le micro-jardin consomme peu d'eau car le surplus est récupéré par un drain et réutilisé. Les fertilisants sont le compost organique, le lombricompost ou des fertilisants chimiques (mais en très petite quantité). Tous les légumes sont cultivés, sauf les tubercules (manioc). Le micro-jardinage se pratique dans les cours des maisons, dans les écoles, sur les terrasses ou dans les espaces publics.

**PHOTO** MICRO-JARDINS À DAKAR



© AUTEUR

viles de la sous-région sub-saharienne. Aujourd'hui, plus de dix mille personnes ont été formées dans le cadre du projet. En effet, grâce au portage institutionnel de la ville de Dakar et à l'appui technique de la FAO et des partenaires (organisations non gouvernementales [ONG], services techniques), la technologie du micro-jardin (photo) a été vulgarisée dans toute la ville, notamment en donnant accès à la formation gratuitement et en apportant une assistance technique aux sites de production.

Les populations ont été organisées en groupements. Chaque groupement récolte ce qu'il a produit pour la restauration de ses membres. Les groupements de femmes, les écoles, avec à terme les cantines scolaires, les centres de handicapés et les centres de détention sont les cibles prioritaires. La production est destinée à la consommation du groupement, les repas sont cuisinés au niveau des ménages et des centres. Le surplus est vendu ou échangé entre groupements.

### **Les impacts du projet de micro-jardinage**

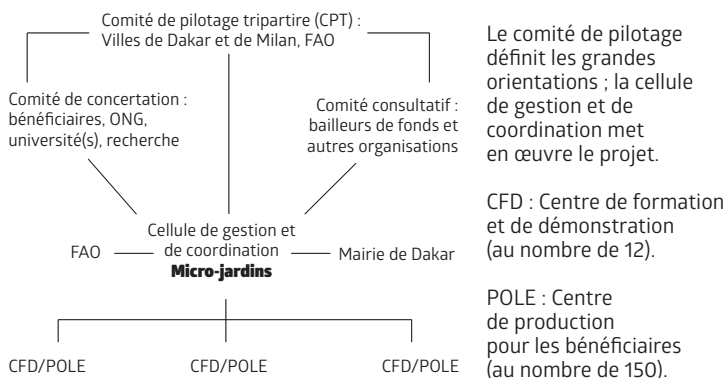
La consommation de légumes du micro-jardin au niveau des groupements vulnérables, tels que le troisième âge et les femmes, a permis

une amélioration de leur qualité de vie, car par ce biais la consommation de légumes frais est devenue possible. Auparavant, les légumes leur étaient inaccessibles en raison de leur coût. Aujourd'hui, toutes sortes de légumes sont utilisés dans les plats. Seul le riz, qui est l'aliment de base des plats sénégalais, est acheté. Les femmes malades (diabète, anémie, obésité, etc.) ont pu adopter un nouveau régime alimentaire et ont observé une amélioration sur le plan médical. Les élèves et les jeunes handicapés ont pris l'habitude de consommer des légumes, souvent absents de leur alimentation par le passé. Les détenus dans les maisons d'arrêt et de correction ont réduit leurs carences en légumes, car ceux-ci font partie maintenant de leur régime alimentaire.

## Le mode de gouvernance du projet

La ville de Dakar travaille à rendre ce système durable en octroyant aux populations des zones de cultures, en les sécurisant et les équipant en eau. Elle effectue également le suivi technique au niveau des sites de production.

**FIGURE** MODE DE GOUVERNANCE ET ARTICULATION ENTRE LES ACTEURS



SOURCE : AUTEUR

La ville de Dakar est accompagnée financièrement dans ce projet par la ville de Milan et la coopération italienne, et concernant l'assistance technique, par la FAO, des ONG et les institutions publiques telles que le ministère de l'Agriculture. Cet accompagnement est formalisé par des signatures de conventions entre les institutions. Le mode de gouvernance et l'articulation entre les acteurs impliqués sont représentés dans la figure (page précédente).

Après avoir été sensibilisées et informées sur le projet par la ville de Dakar, les populations font elles-mêmes les démarches auprès des pouvoirs publics pour bénéficier du projet. La ville a créé des centres où les populations sont formées et encadrées techniquement.

### **Les acquis du projet**

Ce système d'alimentation est devenu une référence et les décideurs ont opté pour la durabilité en généralisant la pratique et en intégrant le programme de micro-jardin dans le plan de développement de la ville. La technologie du micro-jardin étant très rudimentaire et très peu coûteuse, la répliquabilité du projet est possible sur tout le territoire de la ville et de la région dakaroise. Le projet est également reproduit dans le reste du pays grâce à l'intervention de l'État. ★



**São Paulo, Brésil**

# Logistique de la restauration scolaire

**Renato Galera da Silva, Luiz Henrique Bambini**

*Organe de coordination de la restauration scolaire (CODAE), São Paulo, Brésil*

## **Le contexte général de la restauration scolaire**

La ville de São Paulo, capitale de l'État du même nom, compte environ 11,9 millions d'habitants, d'après les chiffres de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques. La restauration scolaire fait partie des responsabilités de l'État (article 208, section VII de la Constitution brésilienne de 1988).

Adopté en 1955, le Programme national de restauration scolaire (PNAE) est l'une des initiatives de ce type les plus anciennes et les plus conséquentes dans le monde. Le PNAE se distingue par sa couverture universelle, puisqu'il propose une alimentation à tous les élèves inscrits dans le système scolaire public. La ville de São Paulo apporte une contribution importante à cette initiative de par son Programme de restauration scolaire municipale (PAE/SP), qui est reconnu comme un modèle par le Fonds national pour le développement de l'éducation (FNDE).

Principal problème posé par la distribution d'aliments dans les programmes de restauration urbains, la logistique accapare la majeure partie du budget. Dans ce domaine, São Paulo s'est dotée de l'un des plus grands systèmes de gestion au monde : la ville contrôle la logistique et la distribution des repas scolaires de A à Z, tout en vérifiant la qualité et la bonne gestion de l'argent public.

À l'heure actuelle, à São Paulo, 1,965 million de repas sont servis chaque jour, à environ 926 000 élèves dans 2 800 établissements. Ces repas garantissent une alimentation équilibrée, fournissant

les nutriments nécessaires à la croissance des enfants, tout en contribuant à éduquer les consommateurs responsables de demain. Face à cet enjeu de taille, la ville a créé l'Organe de coordination de la restauration scolaire (CODAE), qui est rattaché au secrétariat de l'Éducation municipale. *Via* sa division d'approvisionnement et de logistique, constituée d'une équipe technique pluridisciplinaire, le CODAE certifie la qualité de chaque produit distribué.

## Un défi logistique pour la plus grande métropole d'Amérique du Sud

La gestion logistique du programme de restauration scolaire est très complexe pour diverses raisons : l'envergure de la ville de São Paulo, le nombre de points de distribution et le volume élevé d'aliments fournis (tableau 1).

**TABLEAU 1** VOLUMES (KG) DE PRODUITS PRÉVUS EN 2014 DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

| <b>Produit</b>           | <b>Quantité (en kg)</b> |
|--------------------------|-------------------------|
| Viande                   | 2 393 508               |
| Œufs                     | 7 495 731,3             |
| Fruits et légumes frais  | 18 311 976              |
| Produits de boulangerie  | 2 034 558               |
| Lait en poudre           | 19 030 287              |
| Denrées périssables      | 8 159 348,5             |
| Denrées très périssables | 326 940                 |
| <b>Total</b>             | <b>57 752 348,8</b>     |

SOURCE : PROGRAMME D'ALIMENTATION PUBLIQUE ET APPROVISIONNEMENT - PAPA, DÉC. 2015

En soutien à cette logistique, la ville fait appel à des entreprises de stockage et de livraison à destination de chacun des établissements. Au total, quelque 180 véhicules citadins (camionnettes et fourgonnettes) sont utilisés pour ces livraisons.

Les produits frais représentent 30 % des dépenses alimentaires pour les repas scolaires. Mi-2013, les techniciens chargés du contrôle qualité de ces produits ont développé un projet qui proposait d'acquérir quinze produits frais appartenant à une catégorie



inférieure à celle qui avait été choisie auparavant (tableau 2). Par exemple, dans sa classification des légumes, la Société des épicerie générales de São Paulo (CEAGESP) divise les carottes, betteraves et aubergines en trois catégories : Extra AA, Extra A et Extra. Le contrat prévoyait initialement l'achat de la catégorie supérieure, c'est-à-dire Extra AA. Suite à la réalisation d'études de marché, de préparations culinaires réalisées par le CODAE destinées à évaluer le rendement et à la disponibilité *via* la vente en gros, il est apparu que ces produits pouvaient provenir d'une catégorie inférieure, considérablement moins coûteuse, sans pour autant compromettre la qualité ni le rendement. Les deux catégories se distinguent principalement par l'uniformité du calibrage des légumes, la classification choisie actuellement octroyant une plus grande tolérance en la matière, tout en respectant les limites fixées.

**TABEAU 2** FRUITS ET LÉGUMES FRAIS SOUMIS À UN CHANGEMENT DE CATÉGORIE

| <b>Produit</b>                                   | <b>Ancienne catégorie</b> |
|--|---------------------------|
| Courgettes Extra A                               | Extra AA                  |
| Ail brésilien type 5                             | Type 6                    |
| Patates douces Extra A                           | Extra AA                  |
| Aubergines Extra A                               | Extra AA                  |
| Betteraves Extra A                               | Extra AA                  |
| Grandes ignames Extra                            | Extra A                   |
| Petits oignons brésiliens                        | Extra AA                  |
| Carottes Extra A 16-20 cm                        | Extra AA                  |
| Chayotes Extra A                                 | Extra AA                  |
| Ignames Extra                                    | Extra A                   |
| Oranges (lima) Type C 72-76 mm                   | Type B                    |
| Poires du commandeur Type C 72-76 mm             | Type B                    |
| Citrons verts (limes de Tahiti) Type B 94-121 mm | Type A                    |
| Lucumas Extra AA                                 | Extra AAA                 |
| Concombres Extra A                               | Extra AA                  |
| Tomates Extra A                                  | Extra AA                  |

SOURCE : CODAE, DÉCEMBRE 2015

Pour que le changement soit moins brutal et que l'aspect des aliments ne soit pas une source d'inquiétude, l'achat de cette nouvelle catégorie s'est fait progressivement, tout en annonçant et expliquant en détail ce changement aux professionnels concernés.

Toujours en 2013, après un changement d'équipe au sein du CODAE, de nouveaux concepts et formats innovants ont été essayés, le plus important étant l'achat de produits issus de l'agriculture familiale, organisée en coopératives ou associations de petits producteurs. Aujourd'hui, l'achat de ces produits représente 22 % des fonds fédéraux. Par ailleurs, l'approvisionnement comprend également des produits biologiques ou agroécologiques, conformément à une réglementation municipale qui régit l'introduction de ces aliments. À l'heure actuelle, 6 % des ressources transférées par le gouvernement fédéral sont investies dans l'achat de ces aliments biologiques.

Ces politiques d'achat ont un double impact : elles garantissent d'une part la qualité des aliments fournis aux élèves du système scolaire, et d'autre part un revenu pour les exploitations familiales.

### **Les effets observés**

L'achat d'aliments de catégorie inférieure a permis de réaliser des économies d'environ 14 % sur le budget annuel alloué aux produits frais, soit 12 millions de R\$ (réal brésilien) par an pour l'État, sans perte de qualité. Ces ressources ont pu être réattribuées à d'autres postes de dépense. Ainsi, ces économies, près de 20 millions de R\$ depuis le début du processus, ont permis d'avoir une meilleure flexibilité dans la gestion financière de la CODAE. Le programme continue de respecter son engagement à gérer les ressources en toute transparence et efficacité.

Au niveau des établissements scolaires, ce changement de catégorie des aliments n'a eu aucun impact : les nouveaux produits ont été acceptés et dûment préparés sans nuire à leur qualité nutritionnelle.

### **L'interaction entre la coordination de la restauration scolaire et les autres secteurs concernés**

Via le FNDE, qui dépend du ministère de l'Éducation, le gouvernement fédéral transfère des fonds aux États, aux districts fédéraux

et aux municipalités, directement auprès des directeurs des agences publiques chargées de la restauration scolaire. Ces derniers administrent les fonds du gouvernement fédéral en fonction du nombre d'élèves inscrits et des lignes directives prévues par le programme.

La gestion du PAE/SP est assurée par plus de 200 professionnels de divers domaines en rapport avec la restauration scolaire : nutritionnistes, vétérinaires, agronomes, avocats, comptables et autres professionnels de la sphère administrative.

São Paulo a su relever tous les défis liés à la complexité de son système d'approvisionnement des établissements scolaires. Cette réussite, qui fait référence parmi les agences fédérales en lien avec ce thème, repose sur la compétence du CODAE, qui assure la livraison d'une quantité significative d'aliments de qualité ainsi que la sécurité alimentaire et la gestion intelligente des ressources publiques, permettant des économies sans aucune pénurie des aliments. La qualité et l'équilibre nutritionnel sont toujours prioritaires ; il y a de plus une garantie d'approvisionnement directement auprès des exploitations familiales, ce qui contribue à la croissance économique nationale et à la répartition des revenus.

Pour que cette politique de restauration scolaire fonctionne, l'interaction entre les acteurs institutionnels est primordiale. Un dialogue est établi avec les organisations de la société civile, les universités et les agences gouvernementales à l'échelle des municipalités, des États et du pays, pour améliorer tout le processus de restauration scolaire à São Paulo. En ce qui concerne plus précisément le changement de catégorie des produits frais, la CEAGESP fait figure de pionnière, puisque c'est elle qui a suggéré la création de cette politique à travers son programme *HortiEscolha* (qui vise à garantir un marché pour les catégories d'aliments inférieures, tout en confirmant la rentabilité et la qualité de ces produits).

### **La reproductibilité de ce projet**

Tout programme, qu'il soit mené au niveau de la municipalité ou de l'État, peut réexaminer les dépenses du budget public, comme l'a fait le PAE/SP. Ce projet propose un exemple de méthode de gestion

inventive des ressources publiques en vue d'un mode de consommation durable. De nombreux autres systèmes peuvent et doivent être envisagés dans le contexte d'une utilisation intelligente et durable du budget.

Lorsqu'il s'agit des aliments d'origine végétale, il est important de considérer la qualité nutritionnelle visée par les différents programmes avant de changer de catégorie. En effet, cette qualité doit impérativement être maintenue afin de ne pas nuire au rapport qualité/prix du programme. Une étude préalable et une analyse économique exhaustive permettent de garantir la réussite de ce type de processus. ★

## BIBLIOGRAPHIE

CONSTITUTION BRÉSILIENNE (1988), Constitution de la république fédérative du Brésil, Brasilia, Brésil : sénat fédéral, 1988.

FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION (FNDE). Ministère de l'Éducation, CSCMP — Conseil des professionnels de la gestion logistique, <https://cscmp.org/about-us/supply-chain-management-definitions> (en anglais), consulté le 15 août 2015.

## Colombo, Sri Lanka



# Assurer la sécurité alimentaire pour les plus vulnérables

**Ruwan Wijayamuni**

*Service de la santé publique, Conseil municipal de Colombo, Sri Lanka*

### **Le contexte général des politiques de santé et de sécurité alimentaire**

L'alimentation et la nutrition représentant les fondements d'une bonne santé — qui en influençant la croissance physique et intellectuelle de la population est à la base même de la productivité — le ministère sri lankais de la Santé et de la Nutrition est responsable de l'élaboration de politiques nationales portant sur la nutrition, l'hygiène alimentaire, la sécurité sanitaire et la santé considérées dans leur ensemble. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, d'autres intervenants sont impliqués au niveau national, comme le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Irrigation et de la Gestion des ressources naturelles, le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère des Pêches et du Développement des ressources aquatiques. Au Sri Lanka, la gouvernance est un système à trois niveaux : central, provincial et local.

Selon la constitution du pays, la santé est une responsabilité qui incombe aux niveaux provincial et local. La ville de Colombo, capitale économique du Sri Lanka, est gouvernée par le Conseil municipal de Colombo (CMC), au sein duquel le maire et les conseillers, démocratiquement élus, sont responsables de l'élaboration des politiques. Le CMC est la plus grande et la plus ancienne autorité locale du pays et de la région. Son service de santé publique a pour mission de protéger la santé de 1,4 million de citoyens, qui peuvent être des

résidents et des migrants internes temporaires ou faire partie de la population flottante. Environ 40 % de cette population est considérée comme vulnérable sur le plan nutritionnel : les enfants scolarisés et les employés des institutions des secteurs public et privé. Pour satisfaire leurs besoins alimentaires quotidiens, ceux-ci dépendent fortement des établissements de restauration proposant des aliments cuits, appelés « cantines ». Dans d'autres parties du monde, ces mêmes établissements sont connus sous le nom de cafétérias, restaurants ou réfectoires. Conformément à la définition donnée dans le dictionnaire Macmillan, une cantine est « une salle dans une usine, école ou hôpital où sont servis des repas bon marché ». Ce sont donc par définition des endroits destinés à la vente d'aliments bon marché, impliquant des profits moindres, ce qui par conséquent réduit la qualité nutritionnelle. Néanmoins, ces cantines contribuent fortement à assurer la sécurité alimentaire urbaine et la durabilité du système alimentaire des villes.

Le CMC ne gère pas directement les services de restauration ni ne fournit d'aliments aux écoles ou lieux de travail où se trouvent les personnes les plus vulnérables. Cependant, le service de la santé publique du CMC joue un rôle essentiel dans l'organisation et la régulation de ces services. Cet article vise à démontrer comment un pouvoir local peut intervenir pour garantir aux catégories les plus vulnérables de la population urbaine un accès à de la nourriture de qualité, en usant de son mandat pour exercer l'autorité et le pouvoir qu'il a reçus en vertu des arrêtés municipaux et de la loi sur les aliments N° 26 de 1980. D'autres aspects de cette politique, tels que les valeurs nutritionnelles des aliments et le développement d'habitudes alimentaires saines chez les groupes ciblés, etc., ne sont pas étudiés ici.

## **Les politique et stratégies adoptées**

Une politique sur les cantines scolaires a été élaborée au niveau central par les ministères de la Santé et de l'Éducation. Le principal objectif de cette politique est « d'optimiser la performance éducative chez les enfants scolarisés en améliorant leur état nutritionnel ». Cela signifie qu'il faut leur mettre à disposition des cantines proposant une nourriture nutritive, saine et sûre qui préviendra les troubles

d'ordre alimentaire et inculquera des habitudes alimentaires saines. Des dix stratégies conçues pour être mises en œuvre au terme de cette politique, seules celles qui entrent dans le cadre de l'étude relatée dans cet article ont été adoptées. Cela comprend la garantie de conditions hygiéniques chez le prestataire de produits alimentaires, ainsi que l'appui et le renforcement du développement des ressources humaines pour améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des aliments et renforcer la surveillance, le contrôle et l'évaluation des services de restauration. Bien que la politique vise les cantines scolaires, le CMC a décidé grâce à cette étude de mettre en œuvre la même politique pour les cantines opérant dans les lieux de travail regroupant les autres grandes catégories de la population vulnérables sur le plan nutritionnel.

### Conception de l'étude

L'étude a été conçue comme un travail de recherche appliquée. Une analyse situationnelle des cantines de la ville a été menée pour déterminer les problèmes et lacunes. Dans le premier volet de l'étude, 62 cantines scolaires (sur 141) et 41 cantines en milieu de travail (sur 95) choisies au hasard ont été étudiées au moyen d'une grille d'observation, dans le but de vérifier la situation existante en matière de normes d'hygiène alimentaire. Une liste de vérification et une fiche d'inscription des données ont été employées pour enregistrer les observations obtenues dans les cantines scolaires. En outre, des discussions de groupe ont été menées avec des chefs d'établissements scolaires et des directeurs d'institutions professionnelles, ainsi qu'avec les personnes gérant les cantines, pour obtenir leur perception de la mise en œuvre de la politique et des directives relatives aux cantines scolaires. Le second volet a permis d'évaluer les connaissances, attitudes et pratiques des personnes manipulant les aliments au moyen de questions posées par un enquêteur et par l'observation directe à l'aide d'une liste de vérification.

### Résultats de l'analyse situationnelle

L'étude a déterminé les principaux obstacles et défini pourquoi la plupart des cantines ont du mal à se conformer aux directives.

La majorité d'entre elles (89,8 %) impliquaient des petits traiteurs engagés pour des contrats à court terme, et 75,8 % opéraient dans des locaux en location ou crédit-bail excluant tout droit à construire ou modifier et réparer le bâtiment. Cela avait un impact négatif direct sur la sécurité sanitaire. Le caractère inapproprié du système actuel de sélection des opérateurs de cantines par le biais d'une procédure d'appel d'offres et le manque de ressources des écoles et lieux de travail publics avaient une incidence négative sur la mise en œuvre des directives relatives aux cantines. Par suite, les cantines ont continué, malgré les restrictions, à vendre des produits alimentaires malsains et peu sûrs. L'absence de procédures d'enregistrement et de certification des cantines et les prix particulièrement faibles des aliments qu'elles vendaient — ce qui entraîne inévitablement une réduction des coûts — figuraient parmi les autres problèmes repérés.

L'insuffisance des normes d'hygiène et de salubrité représentait un important problème de sécurité alimentaire dans les cantines. Selon la base de données épidémiologiques du service de la santé publique du CMC, cela a provoqué chez les consommateurs une forte incidence d'intoxications et de maladies d'origine alimentaire comme la fièvre typhoïde et paratyphoïde, l'hépatite A et la dysenterie d'origines diverses (*Shigella/E. coli/Salmonella*). L'infraction la plus courante aux règles de sécurité sanitaire était l'entreposage combiné d'aliments crus et cuits dans le même réfrigérateur, ce qui facilite la contamination croisée.

Très peu de personnels manipulant les aliments avaient reçu une formation adéquate en matière d'hygiène alimentaire, la plupart étant issus du secteur informel à rotation très fréquente. Ils n'avaient fait l'objet d'aucune inspection de pré-emploi ni été soumis à des examens médicaux périodiques. Leurs connaissances en matière de maladies d'origine alimentaire et de sécurité sanitaire étaient plutôt insuffisantes. Une corrélation positive et significative sur le plan statistique a été observée entre les connaissances et le niveau d'instruction et l'expérience des personnes manipulant les aliments.



## Les acteurs engagés et l'intervention de l'autorité municipale

Trois principales parties prenantes ont été identifiées : les consommateurs, les prestataires et le régulateur. Les consommateurs étaient les employés des institutions publiques et privées, et dans une plus large mesure les enfants scolarisés. Ces consommateurs représentaient le groupe le plus vulnérable, car si un employé qui est parent ou soutien de famille tombe malade parce qu'il a consommé des aliments contaminés, c'est toute la famille qui est touchée. Les enfants scolarisés étaient très exposés et vulnérables aux effets négatifs de l'insécurité sanitaire. Les prestataires étaient des propriétaires de cantines et des directeurs des institutions et écoles concernés. Le service de la santé publique du conseil municipal de Colombo était le régulateur officiel. C'est par le biais de son autorité que la politique nationale était mise en œuvre au niveau local.

## Les impacts de l'action

Le programme a été lancé début 2015 avec l'objectif de maintenir des normes élevées d'hygiène et de sécurité sanitaire. Toutes les cantines servant de la nourriture aux enfants scolarisés et aux employés des lieux de travail situées dans la zone relevant du Conseil municipal de Colombo sont maintenant enregistrées auprès du service de la santé publique du CMC. Elles sont surveillées par les inspecteurs de la santé publique et les autorités scolaires en fonction de cinq principes de sécurité sanitaire recommandés par l'Organisation mondiale de la santé, qui sont : la propreté, la séparation des aliments crus et cuits, la cuisson complète, la conservation des aliments hors de la zone des températures dangereuses et l'utilisation de l'eau salubre et des matières premières sûres pour cuisiner. Il a fallu éduquer, certifier et enregistrer les personnels manipulant les aliments. C'est ainsi qu'a été lancé un programme de formation de base en sécurité sanitaire et hygiène alimentaires, toujours en cours, à destination des personnels manipulant les aliments dans ces cantines. Ces personnels ont été soumis à des tests médicaux pour dépister les états de porteurs chroniques de la typhoïde, à la suite de quoi ils ont reçu leurs certificats et été inscrits au registre des manipulateurs d'aliments par le

service de la santé publique. Un projet d'amélioration des cuisines des cantines a été lancé et suivi et la sensibilisation des groupes cibles a été encouragée. Toutes les cantines respectant les critères ont reçu une plaque précisant que l'établissement était enregistré auprès du service de la santé publique du Conseil municipal de Colombo (photo). Un bureau central de la sécurité sanitaire a été créé au sein du service de la santé publique pour permettre aux gens de déposer des plaintes, ce qui a parfois déclenché des enquêtes et engagé les poursuites judiciaires subséquentes. Le ministère de l'Éducation et les autorités des lieux de travail concernés sont tenus dûment informés des performances de leurs cantines respectives. Cela permet de prendre des décisions éclairées relativement aux appels d'offres pour les cantines pour l'année à venir.

Une analyse des résultats préliminaires a révélé une réduction considérable (43 %) des plaintes liées à l'alimentation et aux cas d'intoxication alimentaire signalés (deux au lieu de douze) chez les personnes vulnérables qui consomment de la nourriture dans ces cantines. Il est encore trop tôt pour évaluer la réduction réelle du taux d'incidence des maladies d'origine alimentaire.

### **Comment l'expérience a-t-elle influencé la politique locale ?**

Selon la constitution du Sri Lanka, la santé est une responsabilité qui incombe aux niveaux provincial et local, alors que la plupart des politiques sont élaborées au niveau central, puis mises en vigueur au niveau provincial ou local. Dans ce cas particulier, le texte de la politique gouvernementale sur les cantines scolaires précise très clairement qu'elle sera mise en œuvre par le biais des ministères central et provinciaux de l'Éducation. Il n'y est toutefois fait aucune référence au ministère de la Santé à quelque niveau que ce soit, ni au service de la santé publique des pouvoirs municipaux et à l'implication de ceux-ci dans l'application de la politique. Néanmoins, les services de la santé municipale de tout le Sri Lanka ont pour mission de protéger la santé publique de tous les citoyens et disposent de l'expertise, de l'autorité et des infrastructures nécessaires pour une mise en œuvre réussie de cette politique.

**DOCUMENT** PLAQUE DE CANTINE ENREGISTRÉE DÉLIVRÉE PAR LE SERVICE DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU CMC AUX CANTINES DE LA VILLE DE COLOMBO



SOURCE : UNITÉ CENTRALE DU CONTRÔLE ALIMENTAIRE DU SERVICE DE LA SANTÉ PUBLIQUE,  
CONSEIL MUNICIPAL DE COLOMBO

L'étude de cas présentée dans cet article a démontré comment une politique alimentaire élaborée au niveau national pouvait être efficacement mise en œuvre au niveau local, avec les ajustements stratégiques pertinents pour l'adapter à la situation locale. ★

## BIBLIOGRAPHIE

EPIDEMIOLOGICAL STATISTICS (2015), Public Health Department, Colombo Municipal Council.

SUBASKARAN S. (2009), "Level of food hygiene and knowledge attitudes and practices on food hygiene among food handlers, in school canteens in the Colombo Municipal Council area", *Post Graduate of Medicine*, 23-38, University of Colombo.

SCHOOL CANTEEN POLICY (2006), Ministry of Health and Ministry of Education, 2-38.

WEERASINGHE MC., S. BANDARA S. AND M. SANOON (2015), "An Assessment of the Implementation of Guidelines in School Canteens: A Case Study from the Western Province of Sri Lanka", *Institute of Policy Studies*, 4-18.

# Restauration collective. Synthèse des discussions et conclusions

**Isabelle Lacourt**

*Risteco, France*

**L**es débats ayant eu lieu lors de la session consacrée au thème de la restauration collective et hors foyer ont apporté des pistes intéressantes sur le rôle sociétal du service de restauration collective, dont la nécessité d'intégrer les valeurs de respect de l'environnement et des traditions locales. La réglementation hygiénico-sanitaire de plus en plus contraignante s'accompagne en revanche d'une dépendance croissante à l'utilisation de produits industriels, semi-élaborés. Dans les pays industrialisés, cette modernisation se fait le plus souvent à coût constant, voire en contexte de réduction budgétaire, en déqualifiant progressivement le personnel en cuisine et en renforçant les services de gestion des achats et de contrôle de la qualité au sein d'entreprises qui concentrent leur production. Les pays émergents passent souvent sans transition d'une restauration très rudimentaire à ce type de service industrialisé, géré par des entreprises étrangères qui importent leur savoir-faire et leurs produits, sans tenir compte des ressources locales.

## **La qualité des repas**

La qualité sanitaire est à la base du service. À Colombo (Sri Lanka), un projet basé sur l'adoption d'une politique de contrôle a permis d'améliorer le niveau de qualité sanitaire des repas. À São Paulo (Brésil) la qualité sanitaire se combine avec la saisonnalité et la diversité des menus, en tenant compte du goût et de l'appréciation des consommateurs, en particulier pour ce qui concerne la restauration scolaire.

Une corrélation intéressante est faite à Montpellier (France) entre la quantification des déchets et la qualité du repas. Dans un

tel contexte, l'idée de quantifier le repas en calories plutôt qu'en grammes a été évoquée pour s'adapter le mieux possible aux besoins nutritionnels des convives et limiter le gaspillage.

La cosmétique des fruits est un élément faussement qualitatif, mais cette perception est bien ancrée dans les populations. À São Paulo (Brésil), la ville travaille pour démontrer que même si les produits ne sont pas esthétiquement parfaits, ils peuvent servir à préparer un repas de qualité. L'abandon de l'achat de produits de qualité esthétique supérieure pour des denrées équivalentes mais appartenant à une catégorie inférieure a permis de réaliser des économies.

La notion de qualité des repas est aussi liée celle de la qualification des cuisiniers. Le cuisinier de restauration collective peut devenir une nouvelle figure professionnelle dont l'expertise relève de la compétence à maîtriser les aspects environnementaux, en cuisinant des repas parfois répétitifs avec des produits frais, peu coûteux sans sacrifier la qualité et de saison. Une formation pour ce type de profil se met en place en France.

## **L'organisation du service**

L'exemple de São Paulo illustre le niveau d'organisation du service nécessaire à l'échelle d'un grand centre urbain. En ce qui concerne la restauration scolaire : deux millions de repas servis tous les jours dans 3 000 écoles. Ce service emploie 8 000 professionnels dont 200 employés municipaux seulement pour la gestion du programme. Du point de vue de la logistique, ce sont 180 véhicules livrant deux fois par semaine les produits frais et une fois par mois les produits non périssables. Ces chiffres montrent l'effet levier potentiel de ce « gigantesque restaurant public ».

Parmi les lignes d'action citées par les participants, il y a l'effet de levier sur les filières alimentaires durables — respectueuses des territoires et accessibles à toute la population — et autres systèmes « alternatifs » avec l'achat des produits locaux. Cette volonté rencontre beaucoup d'obstacles administratifs et opérationnels mais ses bénéfices sont reconnus. La restauration scolaire de São Paulo réussit actuellement à se fournir en bananes provenant de petits producteurs d'une région voisine.

Le moment du repas peut devenir un moment d'éducation à part entière. Beaucoup d'exemples portent sur des projets de jardins potagers. C'est le cas à Dakar (Sénégal) où des projets de micro-jardinage ont été couplés avec la restauration scolaire. Il n'y a pratiquement plus de zones agricoles dans la ville et les produits frais sont importés. Ce type de projet porte à une redécouverte des légumes. Au Mali, la restauration scolaire peut être l'élément qui incite les parents à envoyer les enfants à l'école. Il y a donc là une réponse concrète à un besoin de nutrition et d'instruction, les deux contribuant à l'avenir des enfants. À Medellín (Colombie) et Lima (Pérou), l'école offre un petit déjeuner à base de lait ou de recettes plus traditionnelles. Dans un tel contexte le rôle éducatif rejoint celui de l'intégration sociale. La vocation à donner à manger à des populations mal nourries ne concerne pas uniquement les enfants. À Curitiba (Brésil), des restaurants populaires servent des repas équilibrés aux populations vulnérables.

### **Les contraintes budgétaire et la gouvernance : le rôle de l'État**

La question du montage financier et de la pérennisation des projets, par exemple éducatifs, a été évoquée. Dans les cas du Brésil, de la Colombie, du Sénégal, l'État investit dans la dynamique, ou bien trouve des appuis extérieurs (par exemple, le jumelage entre Dakar et Milan). Dans le cas du Pérou, l'État avait initié des programmes de soutien qui se sont essoufflés ou ont perdu momentanément leur utilité et qui ont été repris récemment par la ville de Lima.

Les participants ont souligné combien il est important de réinvestir les économies réalisées, par exemple avec la réduction du gaspillage, dans le financement de projets éducatifs, de denrées de qualité, etc.

Le soutien de l'État est fondamental. Lors des débats, un historique sur les projets au Brésil a été évoqué, montrant une politique de soutien développée sur le long terme. C'est à ce prix que l'on peut évaluer les bénéfices sociaux, indéniables mais difficiles à quantifier. Le Brésil a développé un système vertueux pour la gouvernance des projets, mettant en œuvre une dynamique circulaire entre trois différents niveaux : local (municipal), régional (états/régions) et fédéral. La

formulation des politiques se fait par un mouvement *bottom up* : elles sont basées sur les actions de terrain et le contexte territorial. La réglementation est établie en conséquence selon un mouvement *upside-down*, en mutualisant et unifiant les bonnes pratiques.

### **Conclusion des discussions**

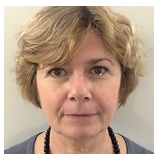
L'amélioration du service de restauration collective est liée à la redéfinition du rôle de ce « service alimentaire public », qui peut permettre d'assouplir les contraintes budgétaires clairement contreproductives grâce au renforcement des missions qui lui sont attribuées. ★





# **LES NOUVELLES FORMES DE CONNEXIONS URBAIN/RURAL**

- 📍 Tianjin, Chine
- 📍 São Paulo, Brésil
- 📍 Quito, Équateur
- 📍 Curitiba, Brésil
- 📍 Rosario, Argentine



✎ Cécilia Tacoli est chercheur principal à l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Son travail explore la façon dont l'urbanisation transforme les relations entre régions urbaines et rurales, les individus et les entreprises. Elle a écrit et édité plusieurs publications sur ce sujet, y compris *The Reader Earthscan dans Rural-Urban Linkages*, et a étudié les liens entre la migration, les changements environnementaux et l'urbanisation avec des partenaires en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Elle est particulièrement intéressée par la façon dont ceux-ci transforment les relations de genre, et par leur impact sur la consommation alimentaire (urbaine et rurale) et sur l'insécurité. Elle a contribué au *5<sup>e</sup> Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)*.

# Que peuvent faire les villes pour rendre plus durables leurs relations avec les zones rurales ?

**Cécilia Tacoli**

*International Institute for Environment and Development,  
Grande-Bretagne*

L'urbanisation a un impact important sur les zones rurales et l'utilisation des ressources naturelles. Pour rendre plus durables les relations entre les villes et la campagne, il importe de comprendre la nature contextuelle des transformations qui se produisent à la fois dans les zones urbaines et dans les zones rurales. Ces transformations ont un impact distinct sur différents groupes — et influent souvent sur leur sécurité alimentaire. Des expériences innovantes suggèrent que les systèmes de gouvernance et les institutions appuyés par les acteurs nationaux et régionaux, et qui travaillent en forte synergie avec la société civile, contribuent pour une large part à garantir des relations plus durables.

## **Comprendre l'urbanisation, les transformations rurales et leur impact sur la sécurité alimentaire**

Il est essentiel, pour comprendre les relations entre les zones urbaines et rurales et les rendre plus durables, de mieux appréhender les changements y survenant, tout en reconnaissant que ces changements sont liés au contexte et très divers.

L'urbanisation a un impact important sur la consommation alimentaire. Le monde évolue rapidement vers une prédominance urbaine puisque 54 % de la population mondiale vivrait actuellement dans les villes. Ce chiffre n'est toutefois qu'une moyenne et recouvre de

grandes disparités régionales. Par exemple, les estimations montrent que la proportion de la population d'Afrique subsaharienne considérée comme urbaine atteindrait environ 40 %, comparativement à environ 80 % en Amérique latine et dans les Caraïbes. Bien que la perspective d'une population mondiale de plus en plus urbaine soit fondamentalement exacte, les politiques ne sont efficaces que si elles reflètent la réalité des contextes propres aux régions et pays.

Il est souvent présumé que l'urbanisation induit de profonds changements dans les régimes alimentaires, avec l'augmentation de la consommation d'aliments d'origine animale (viande et produits laitiers), dont la production est elle-même responsable de l'utilisation de grandes quantités de ressources naturelles comme l'eau et la nourriture animale. Pourtant ce sont moins l'urbanisation que les revenus plus élevés qui modifient les régimes alimentaires. Les groupes plus aisés ont tendance à vivre dans les centres urbains mais il existe aussi une proportion importante de résidents urbains souffrant de la faim et de malnutrition. Souvent ces derniers ont recours aux systèmes alimentaires informels plutôt qu'aux chaînes d'approvisionnement modernes, même si les deux se chevauchent dans bien des cas.

Parmi les transformations du milieu rural figure un nombre croissant d'acheteurs nets de denrées alimentaires — à la fois des groupes pauvres et d'autres à revenus intermédiaires ayant abandonné l'agriculture. Néanmoins la demande urbaine stimule essentiellement la production de denrées horticoles périssables produites dans des zones bien connectées. En ce qui concerne d'autres aliments tels que les céréales ou les tubercules, le lien entre l'urbain et le rural est beaucoup moins développé, en particulier à cause des distances géographiques en jeu.

Finalement, les ressources naturelles nécessitant une gestion plus rigoureuse pour répondre à des demandes diverses et potentiellement concurrentes, l'adaptation aux impacts du changement climatique et leur atténuation exigeront une meilleure intégration des zones, populations et politiques rurales et urbaines.

## Définir les relations entre l'urbain et le rural

La manière dont nous définissons les relations entre l'urbain et le rural a d'importantes répercussions sur la formulation et la mise en vigueur des politiques et exige des institutions et systèmes de gouvernance qu'ils jouent des rôles différents.

Les liens entre urbain et rural sous-tendent des transferts et des relations à l'échelle spatiale entre ces deux milieux. De ce point de vue, la proximité est importante car elle facilite l'accès aux marchés, mais il est aussi crucial de gérer correctement les ressources naturelles essentielles pour les zones rurales et urbaines. Les limites administratives et systèmes de gouvernance ne sont toutefois pas toujours clairs.

Il est aussi possible de décrire les liens entre l'urbain et le rural comme les relations entre secteurs — agriculture, industrie et services. Le traitement et la transformation locaux des produits agricoles — qui eux-mêmes génèrent des opportunités d'emploi non agricoles — sont peut-être le meilleur moyen de soutenir des économies locales diversifiées et la réduction de la pauvreté. D'ailleurs, le pourcentage de l'agriculture dans les revenus ruraux diminue dans l'ensemble et il apparaît de plus en plus clairement que des économies locales diversifiées sont indispensables au développement équitable et durable des zones rurales. Dans cette perspective, « l'urbain » ne se limite pas aux villes individuelles mais englobe des réseaux de centres urbains incluant les petites villes. Ces réseaux sont la « géographie » des systèmes alimentaires et des interactions sectorielles entre les zones, populations et entreprises rurales et urbaines.

Dans tous les cas, les systèmes de gouvernance et les institutions sont au cœur des relations entre l'urbain et le rural. La sécurité alimentaire et les ressources naturelles sont des biens publics qui exigent deux sortes d'interventions des administrations. L'une porte sur les relations spatiales entre l'urbain et le rural et accorde une large place aux « chaînes courtes » et au rôle important que peuvent jouer les municipalités pour l'approvisionnement, la distribution et la production alimentaires dans les zones urbaines et périurbaines. La seconde est liée aux systèmes et réseaux transfrontaliers, multi-acteurs et multi-institutionnels appuyés par les approches régionales

et territoriales. Ce dernier type d'interventions exige la mise en place d'une architecture différente pour la gouvernance des relations entre l'urbain et le rural.

En résumé, il importe, pour parvenir à des relations entre l'urbain et le rural plus durables, de prendre en considération les contextes particuliers — les centres urbains aussi bien que les zones rurales offrent une grande diversité. Il est aussi essentiel de comprendre la dynamique des transformations rurales et les disparités régionales connexes. Dans le cadre des systèmes alimentaires, il est utile de distinguer entre produits périssables et non périssables, et systèmes formels et informels, en mettant l'accent sur les groupes à faibles revenus et l'inégalité. Enfin, les alliances entre les institutions locales urbaines et rurales se sont avérées les plus efficaces, en particulier lorsqu'elles sont appuyées par les gouvernements nationaux.

Ces questions ont été examinées plus en détail pendant la séance consacrée aux relations entre l'urbain et le rural. Les pages suivantes présentent des exemples d'Asie de l'Est et d'Amérique latine. ★

## Tianjin, Chine



# Améliorer l'intégration entre l'urbain et le rural par le développement de l'agriculture urbaine

**Guo Hua<sup>1</sup>, Cai Jian-ming<sup>2</sup>, Zhu Cai-peng<sup>3</sup>**

*<sup>1</sup> Institut de l'économie rurale et de la régionalisation de Tianjin, Tianjin ; <sup>2</sup> Institut des sciences géographiques et de la recherche sur les ressources, Beijing ; <sup>3</sup> Institut chinois de planification et de design ruraux nouveaux, Beijing, Chine*

### **Le contexte de la ville de Tianjin**

Étant donné les grandes différences entre les zones urbaines et rurales, leur intégration pose toujours problème en Chine, comme le montre le récent Document central No.1 (2010-2016), qui s'intéresse essentiellement à l'égalisation des chances dans l'éducation et les services médicaux et à l'amélioration des infrastructures rurales et de l'emploi chez les agriculteurs.

Tianjin est l'une des quatre principales municipalités urbaines de Chine, située à 120 km de Beijing (carte page 115). Elle possède encore plus de terres arables que Beijing et Shanghai, sur lesquelles est cultivé un pourcentage relativement élevé de produits agricoles à des fins d'autosuffisance (tableau), et l'agriculture urbaine joue un rôle important dans la structure économique de la ville. Tianjin est aussi une cité industrielle et côtière au sein de la mégalozone de Jing-Jin-Ji. En 2013, son taux d'urbanisation a atteint 81,55 %, un chiffre bien supérieur à la moyenne nationale.

**TABEAU** TAUX D'AUTOSUFFISANCE EN PRODUITS AGRICOLES DE BEIJING, TIANJIN ET SHANGHAI EN 2014 (UNITÉ : %)

| Ville    | Légumes | Fruits | Viande | Céufs | Lait   | Denrées aquatiques |
|----------|---------|--------|--------|-------|--------|--------------------|
| Beijing  | 26,09   | 22,40  | 33,72  | 34,76 | 89,20  | 7,09               |
| Tianjin  | 60,78   | 23,65  | 52,33  | 62,48 | 136,14 | 58,29              |
| Shanghai | 32,97   | 20,62  | 18,72  | 11,73 | 31,34  | 26,21              |

SOURCE : DONNÉES PUBLIQUES DU BUREAU RURAL DE TIANJIN

La convergence de l'industrie et de l'agriculture dans les zones rurales devient toutefois une question urgente, en raison de la pression accrue que fait peser l'accélération de l'urbanisation sur les ressources et l'environnement. En conséquence, les autorités de Tianjin explorent et instaurent des politiques favorisant l'intégration entre l'urbain et le rural.

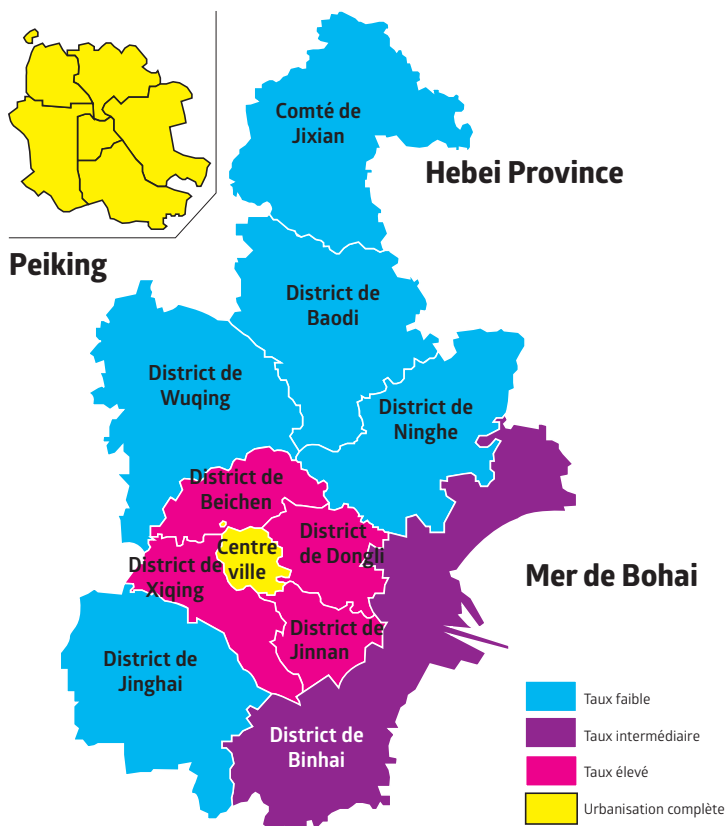
### Les mesures mises en œuvre par les autorités

La première mesure mise en application est l'ajustement de la structure agricole. Tianjin a ajusté celle-ci conformément à la réforme de la production agricole et en réponse au développement coordonné de Beijing-Tianjin-Hebei et au changement climatique (*smog*). Cet ajustement fait intervenir le concept appelé « une réduction, trois augmentations » (réduction de la production céréalière, augmentation de la production de légumes, de denrées aquatiques et de fruits des bois) qui vise à équilibrer la production et la consommation alimentaires ainsi que la quantité et la qualité des produits agricoles. Les autorités ont également réformé la politique de subventions à l'agriculture en fusionnant la précédente aide financière à trois volets (pour les agriculteurs, les semences et le matériel agricole) en une seule subvention généralisée de soutien agricole qui améliore la précision, la directivité et l'efficacité de cette politique.

Dans le cadre de la campagne nationale d'embellissement de la Chine, Tianjin soutient aussi de beaux projets de construction dans les campagnes pour améliorer les milieux de vie ruraux. Ces dernières



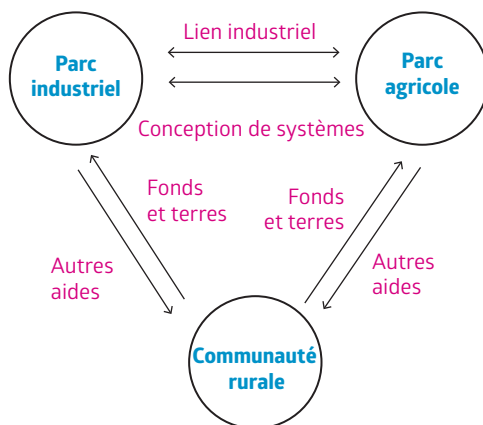
**CARTE** TAUX D'URBANISATION DE TIANJIN



SOURCE : ANNUAIRE STATISTIQUE DE TIANJIN EN 2014

années, le gouvernement a désigné certains villages comme sites de démonstration. Il a aussi pris des mesures efficaces (fonds fiscalisés et coopération avec contrepartie), en particulier dans trois domaines : construction d'infrastructures rurales (routes, réseaux énergétiques) ;

**FIGURE** CADRE DE L'INTERACTION TRIZONALE À TIANJIN



SOURCE : MAO KE-JUN, ÉTUDE STRATÉGIQUE SUR L'AGRICULTURE URBAINE MODERNE À TIANJIN

augmentation des services publics pour les agriculteurs (soins médicaux, éducation, emploi) ; et gestion écoenvironnementale des zones rurales (traitement des ordures, reboisement). Ces mesures améliorent l'environnement rural et les moyens de subsistance des agriculteurs.

Mais plus important encore, Tianjin explore depuis 2009 un nouveau mode d'urbanisation, dont l'objectif est d'équilibrer le développement urbain et rural, en mettant en œuvre la politique dite d'interaction trizonale. Cette dernière, comme son nom le suggère, porte sur les parcs industriels, les parcs agricoles et les communautés rurales (figure), et elle est également adaptée aux zones périurbaines. Les autorités ont choisi 54 villes types, qui ont été regroupées en quatre ensembles, et qui permettent une organisation conforme à la politique d'interaction trizonale, tout en englobant les propriétés des agriculteurs et les autres terres arables. Les propriétés des agriculteurs ont d'abord été saisies pour une utilisation agricole, et maintenant le gouvernement local réserve une autre partie de ces

terres au développement des industries secondaires et tertiaires et pour la construction urbaine. Parallèlement, les agriculteurs ont mis leurs terres en commun et transféré leurs droits d'utilisation de ces terres à des coopératives ou grandes entreprises — échangeant leurs propriétés contre des appartements dans des communautés et trouvant du travail dans les parcs industriels et agricoles. Le plus grand avantage de cette politique, outre le fait qu'elle crée un milieu de vie attrayant, est qu'elle fournit des emplois aux agriculteurs.

### **L'évaluation des mesures prises à Tianjin**

En ce qui concerne les effets des mesures portant sur la capacité d'approvisionnement alimentaire, la production agricole à Tianjin est maintenant orientée sur les denrées de spécialité, respectueuses de l'environnement et de haute qualité. Grâce à la politique d'interaction trizonale, ces parcs agricoles — par l'introduction de nouvelles variétés et technologies pour moderniser l'agriculture — améliorent considérablement la productivité des terres et de la main d'œuvre, tout en garantissant des niveaux élevés de production agricole, en particulier pour ce qui est des légumes et de l'élevage. En même temps, le gouvernement a mis en place en 2015 un fond de soutien à l'agriculture de 1,1 milliard de yuans (¥), destiné à l'adaptation structurelle des plantations, aux projets de semis de légumes intensifs et de parcs agricoles, etc. Conformément à la logique « une réduction, trois augmentations », Tianjin a réduit la surface de plantation céréalière à 26 666 hectares (ha), augmenté les superficies consacrées à la culture de fruits et légumes, aux peuplements forestiers, au pâturage du bétail, etc., à 20 000 ha, et reconstruit un étang à poissons de 6 666 ha afin de garantir un approvisionnement alimentaire fiable pour la ville et d'améliorer le régime nutritionnel de ses habitants.

La politique d'interaction trizonale a aussi encouragé le développement des campagnes et permis à 400 000 agriculteurs de devenir des résidents urbains, une avancée historique. Par ailleurs, en raison de leurs multiples sources de recettes, le taux de croissance des revenus disponibles des résidents ruraux a dépassé celui des citadins pour la première fois depuis 2011, et les revenus des agriculteurs sont passés de 11 891 ¥ en 2011 à 17 014 ¥ en 2014. Tianjin va continuer

à accroître les fonds fiscaux, tout en intensifiant particulièrement les transferts aux services et infrastructures publiques par la création de fonds industriels, de bonifications d'intérêts et de dispositions de sécurité, qui orienteront l'investissement de capitaux vers l'agriculture et les zones rurales. L'objectif est de mettre en place un mécanisme permettant d'augmenter à long terme les revenus des agriculteurs et de garantir qu'ils continueront à disposer de plusieurs sources de recettes.

Enfin, l'agriculture de loisir joue un rôle important sur le plan de la communication entre l'urbain et le rural. Chaque village témoin ou parc d'agriculture de loisir reçoit de 500 000 à 1 000 000 ¥ en subventions budgétaires pour la construction d'installations et infrastructures de loisir. Cela attire plus de gens à la campagne, ce qui accélère les interactions entre l'urbain et le rural. À Tianjin, l'agriculture récréative a augmenté de 30 % depuis 2000. À la fin de 2014, il y avait 2 510 entreprises d'agriculture de loisir et de tourisme rural à Tianjin. Cette situation s'est traduite par 52 800 emplois directs, 261 000 emplois indirects et 14,73 millions de touristes, ainsi que 1,05 milliard de yuans en revenus directs et 3,96 milliards de yuans en revenus globaux, incluant les ventes de produits agricoles et les recettes touristiques.

### **Le rôle des différents acteurs**

Les autorités jouent un rôle de planification, coordination et orientation. En premier lieu, elles collaborent avec les services, agriculteurs ou autres acteurs concernés pour garantir la mise en œuvre d'un ensemble de politiques. Elles fournissent ensuite des fonds et politiques facilitant le développement industriel et la construction d'infrastructures. Elles offrent aussi aux agriculteurs, coopératives et entreprises, des services publics tels que des formations gratuites, des prêts à taux réduits (par exemple aux grandes entreprises agroalimentaires de Tianjin), etc. Elles proposent également des fonds spéciaux pour former les agriculteurs à des techniques agricoles professionnelles (40 000 000 ¥ pour former 40 000 agriculteurs en 2016).

Par le biais du partage des terres et de la fourniture de main d'œuvre, les agriculteurs sont reliés et participent au processus

d'intégration entre l'urbain et le rural. Avec l'accélération de l'urbanisation, les agriculteurs transfèrent leurs droits d'utilisation des terres aux grandes entreprises ou à d'autres agriculteurs (coopératives) pour environ 1 000 ¥ par an. Cela leur donne des opportunités pour travailler dans ces entreprises ou ailleurs et leur procure une source de revenus supplémentaire.

### **La valorisation des mesures prises**

La politique d'interaction trizonale contribue à encourager le modèle d'intégration entre l'urbain et le rural adopté par Tianjin et permet de surmonter les problèmes de terres et de capitaux pour l'urbanisation. Elle est adaptée aux zones urbaines et suburbaines périphériques et présente clairement un potentiel de développement industriel et non agricole. Elle ne peut toutefois pas toujours s'appliquer à d'autres lieux, en particulier ceux qui sont au centre de la ville ou très à l'écart ; en effet, dans ces derniers, les ressources en terres sont suffisantes mais les revenus fonciers sont assez faibles, ce qui est décourageant pour les entreprises.

En 2010, Huaming, une ville située dans le district de Dongli — classée comme « zone des meilleures pratiques urbaines » à l'exposition universelle de Shanghai — a montré l'exemple en valorisant l'urbanisation. Selon l'ouvrage « Une nouvelle exploration de l'urbanisation de la Chine : réflexions tirées de la ville témoin de Tianjin Huaming », la recombinaison des facteurs économiques est l'essence même de l'interaction trizonale. Ainsi Huaming a atteint l'objectif de conserver des terres arables, d'économiser de l'énergie et des ressources, de créer des emplois et d'augmenter les revenus des agriculteurs. Cette interaction exemplaire entre l'urbain et le rural a préparé la voie pour que les agriculteurs bénéficient de quatre types de revenus, dont : des parts dans les coopératives, des salaires pour du travail en usine, des revenus dus à la location d'appartements et des pensions. De nombreuses autres grandes villes copient maintenant le modèle de Tianjin pour améliorer leurs pratiques d'urbanisation.

## **Les liens entre l'urbain et le rural à Tianjin**

Ces politiques ont été mises en œuvre depuis 2010 et jusqu'à présent les objectifs de stimulation d'un développement intensif à partir des ressources en terres, d'expansion des superficies à développer, d'amélioration du milieu écologique local, de recyclage du modèle économique et de transformation du mode de vie des agriculteurs à Tianjin ont été atteints. Pour conclure, les liens entre l'urbain et le rural à Tianjin deviennent de plus en plus étroits et l'écart entre ces deux milieux diminue. Les agriculteurs s'enrichissent grâce aux multiples actions mises en œuvre. En outre, son mode d'interaction trizonale a montré l'exemple en Chine, en offrant à d'autres villes des expériences et références qu'elles peuvent suivre. ★

São Paulo, Brésil



# Politique nationale et territoire local : lier politique agricole et politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle

**Leandro Costa Cuerbas<sup>1</sup>, Anna Kaiser Mori<sup>2</sup>,  
Luiz Henrique Bambini de Assis<sup>3</sup>**

*Municipalité de São Paulo, Brésil. <sup>1</sup>Service du travail, du développement et de l'entrepreneuriat (SDTE) ; <sup>2</sup>Service du développement urbain (SMDU) ; <sup>3</sup>Service de l'éducation (SME)*

## **Les politiques publiques aux échelles nationale et municipale**

La garantie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et du droit à une alimentation adéquate figure depuis 2003 dans le programme du gouvernement brésilien, et constitue une priorité absolue pour le développement du pays. Le programme *Fome Zero* est l'une des principales stratégies appliquées pour éradiquer la faim et la pauvreté, tout en ciblant d'autres aspects de cette sécurité, comme la production d'une alimentation saine et la satisfaction des besoins nutritionnels de la population.

Le Programme national d'achats alimentaires du Brésil a en ce sens deux objectifs prédominants : garantir un marché pour la production des fermes familiales et mettre des aliments nutritifs à la disposition des segments de la population les plus touchés par l'insécurité

alimentaire. Les programmes susmentionnés ont été élaborés dans le cadre d'une politique publique créée en 2003 par le gouvernement fédéral et dont les résultats se sont révélés fortement positifs. Elle a été renforcée en 2009 par une loi affectant au moins 30 % des transferts de fonds fédéraux à l'approvisionnement alimentaire des écoles par l'achat de produits issus de fermes familiales (Loi 11.947/2009).

Malgré ces initiatives, les réglementations n'ont été mises sérieusement en application à l'échelle locale qu'à l'avènement de l'administration actuelle (2013-2016) : depuis 2013, le gouvernement local s'est efforcé de structurer une politique municipale de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de renforcer l'agriculture familiale biologique locale.

Avec près de 12 millions d'habitants, la ville de São Paulo s'étend sur un vaste territoire sur lequel une ségrégation sociospatiale très marquée reflète la tendance de l'expansion urbaine. L'intensification de la croissance démographique au milieu du siècle dernier, associée au manque de politiques sociales adéquates, a chassé les habitants à faibles revenus du marché formel du logement vers la périphérie de la ville. En l'absence de toute planification infrastructurelle, cette expansion urbaine s'est progressivement étendue à des zones d'environnement protégé et à des terres agricoles qui fournissaient les marchés de la ville en produits alimentaires. Ce processus a eu de nombreuses conséquences sociales, urbaines et économiques, la pauvreté urbaine et la forte ségrégation sociospatiale ne représentant que deux des impacts les plus visibles.

En outre, début 2013, l'ignorance de la société civile et des agents publics en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle a constitué un facteur aggravant qui a freiné la mise en œuvre des politiques publiques. Il a fallu surmonter la démobilitation sociale et l'abandon récurrent des politiques publiques portant sur cette question — comme attesté par les nombreuses difficultés rencontrées par les organismes de régulation pour interpréter les politiques. De plus, l'approvisionnement alimentaire était limité au niveau local et il était difficile d'obtenir des informations sur la production alimentaire dans d'autres municipalités. Les normes techniques et sanitaires étaient très complexes, entravant l'accès de certains groupes au programme.



Enfin, il y avait le problème de la logistique de distribution, car la ville restreint les déplacements des véhicules de transport de marchandises et il y a 1 900 points de livraison des repas scolaires.

### **La connexion des politiques publiques multisectorielles**

Pour faire face au défi que représente le traitement simultané des énormes enjeux et complexités de São Paulo — niveaux élevés de vulnérabilité sociale, d'insécurité alimentaire, de menaces environnementales et de spéculation sur les terres rurales — il faut une approche qui impose une orientation commune aux mesures mises en œuvre, mais dont la portée et l'échelle permettent de dépasser ces difficultés. L'intégration des politiques publiques sectorielles pour couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur de l'agriculture familiale — des fermiers vulnérables aux consommateurs touchés par l'insécurité alimentaire — pourrait être cruciale pour l'élaboration d'une action stratégique. Les mesures pertinentes prises par plusieurs services municipaux de São Paulo (travail, développement et entrepreneuriat, développement urbain, et éducation), ainsi que les principaux résultats obtenus jusqu'à présent sont indiqués ci-après.

#### **Sécurité alimentaire et nutritionnelle et agriculture familiale**

Les mesures prises se fondent sur deux cadres réglementaires, récemment approuvés par le maire Fernando Haddad : (i) Loi N° 15,920/2013, qui a jeté les bases de la mise en œuvre et de la consolidation de la politique municipale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en obligeant la municipalité à progressivement assurer à sa population une alimentation adéquate et saine ; (ii) Loi N° 16,140/2014, qui exige l'inclusion de denrées issues de la production agroécologique ou biologique, acquises de préférence auprès de producteurs locaux, dans les repas servis dans les écoles municipales.

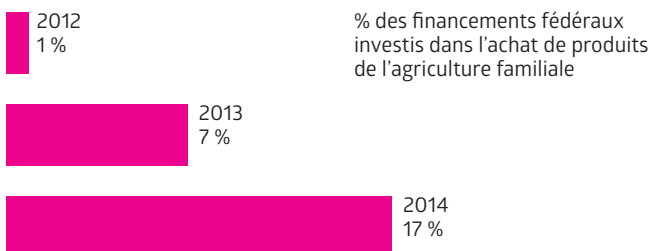
La première loi a entraîné la création du Conseil municipal de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (COMUSAN-SP) et de la Chambre inter-secrétariale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CAISAN), tout en stipulant également que des conférences publiques sont nécessaires sur ce sujet. Ces mesures ont jeté les bases de cette politique à São Paulo.

La seconde loi encourage l'achat de produits de l'agriculture familiale pour les repas scolaires municipaux. Elle élargit les horizons de la loi fédérale — qui prescrivait déjà l'allocation d'au moins 30 % des fonds fédéraux pour l'achat de produits issus de l'agriculture familiale, tout en contournant le processus conventionnel d'appel d'offres — en précisant aussi que la production locale et d'aliments biologiques devrait être favorisée dans les achats publics.

Cela a immédiatement donné des résultats visibles. En 2012, il n'y a eu qu'un seul achat de produits de l'agriculture familiale (du riz étuvé) représentant un total de 564 000 réaux brésiliens (R\$ ; ou 138 312 €), soit moins de 1 % des fonds fédéraux alloués, qui n'a bénéficié directement qu'à 29 familles. En 2013, 6 053 400 R\$ (1 484 710 €), soit 7 % des fonds, ont été investis dans la production de 343 fermes familiales, et en 2014, 16 043 120 R\$ (3 933 786 €), ou 17 % des fonds, ont permis l'achat de produits issus de 910 fermes familiales (figure).

En 2013 et 2014, l'achat d'un lot de riz long grain cultivé *via* un système agroécologique certifié a eu une portée symbolique. Cette acquisition, rendue possible par des interactions avec les agriculteurs, a été appuyée par les directives fixées dans la politique publique. Depuis 2013, les élèves de l'école municipale consomment donc du riz biologique, une nouvelle tendance dans ces établissements. En 2015, la stratégie d'acquisition de produits de l'agriculture familiale a été orientée vers l'innovation dans les menus scolaires, en vue

**FIGURE** SCHÉMA D'APPLICATION DES FINANCEMENTS FÉDÉRAUX AUX ACHATS ALIMENTAIRES POUR LE PROGRAMME D'ALIMENTATION SCOLAIRE DE SÃO PAULO



SOURCE : DAE/SME - DIVISION DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE/SERVICE DE L'ÉDUCATION

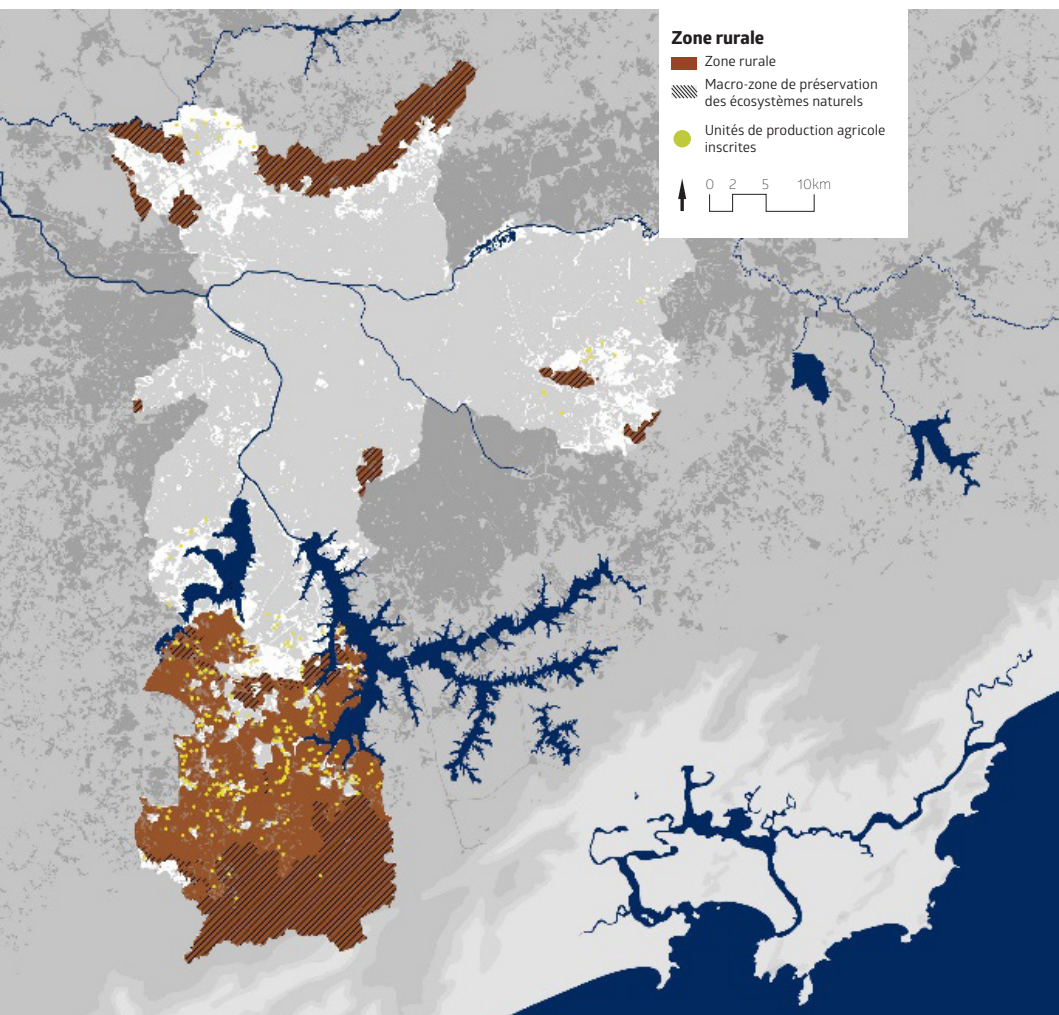
de : (i) retrouver les habitudes diététiques et traditionnelles locales en servant des plats confectionnés avec de la farine de manioc, des racines de manioc bouillies, de la farine de maïs, du porc, des yaourts, etc., (ii) augmenter constamment la quantité d'aliments frais, comme les bananes et oranges, dans les repas, et (iii) continuer à acheter du riz cultivé dans des fermes agroécologiques.

La municipalité cherche également à augmenter d'autres formes d'achats que ceux destinés aux repas scolaires. Dans le cadre du programme des achats institutionnels, elle a signé en 2013 l'Instrument d'adhésion au programme fédéral d'approvisionnement alimentaire, qui permet la distribution d'aliments sains produits dans des fermes familiales à 400 organismes d'aide sociale, et bénéficie ainsi à des milliers de personnes socialement et économiquement vulnérables. En outre, pour encourager d'autres formes de distribution des produits agricoles locaux, la municipalité met en place des marchés spécialisés dans les produits issus de fermes agroécologiques et biologiques (5 actuellement), tout en augmentant le nombre de marchés conventionnels (880). Elle renforce aussi le caractère social des marchés publics (15 actuellement) et des épiceries municipales (17) afin de garantir des prix abordables pour une alimentation saine, tout en introduisant progressivement des produits provenant des fermes familiales locales dans ces installations publiques.

#### Politiques urbaines et environnementales

À l'heure actuelle, aucun des produits de l'agriculture familiale et biologique utilisés pour préparer les repas scolaires n'est produit localement, c.-à-d. dans les zones périurbaines de São Paulo, alors qu'une partie de cette demande pourrait être satisfaite par des fermes locales. Environ 400 agriculteurs ruraux, produisant des légumes et quelques fruits, cultivent des terres au sud de la ville. La population vivant dans cette zone périurbaine est l'une des plus vulnérables de São Paulo, 84 % de ses 40 000 habitants gagnant un salaire très faible d'au plus 1 576 R\$/mois (193 €). À la vulnérabilité socioéconomique s'ajoute un facteur environnemental aggravant, car la majorité des fermes locales utilisent encore des techniques de culture traditionnelles (et polluantes).

**CARTE** ZONE RURALE ET PRODUCTEURS AGRICOLES À SÃO PAULO



SOURCE : LOI MUNICIPALE 16050/14 (PLAN DIRECTEUR) ; BASE CARTO MDC/SMDU ; EMLASA, 2007. SMDU, 2014

Pour renforcer une production agricole durable dans les périphéries urbaines, qui pourrait aussi empêcher la persistance d'une expansion urbaine illégale dans des zones protégées, le nouveau Plan directeur stratégique de São Paulo a, parmi d'autres innovations, redéfini la zone rurale (carte). Cette mesure permet par exemple aux agriculteurs familiaux locaux d'accéder aux programmes de financements fédéraux pour l'agriculture.

Comme la zone rurale correspond sensiblement au périmètre défini pour protéger les sources d'approvisionnement en eau de la ville, la municipalité soutient l'expansion d'une agriculture biologique plutôt que traditionnelle. Avec l'assistance technique fournie, 35 agriculteurs avaient déjà réussi la transition et étaient inscrits en tant que producteurs agroécologiques en 2015, et 14 avaient reçu une certification de producteurs biologiques. D'autres suivent actuellement ce processus.

### **L'engagement social et la gouvernance**

Les actions décrites sont ancrées dans un vaste processus de participation, d'engagement et de contrôle sociaux, essentiel pour renforcer et mettre en œuvre cette politique. Des instances participatives ont été créées ou renouvelées, comme le COMUSAN-SP, qui a été restructuré en 2015 : 2/3 de ses membres sont issus de la société civile et 1/3 du gouvernement. La CAISAN est un organisme inter-services responsable de la coordination intersectorielle de toutes les actions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au sein de la municipalité. Elle relie des représentants de huit services différents, et elle s'occupe actuellement de la formulation du Plan municipal pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

En outre, la municipalité a hébergé et soutenu plusieurs événements, séminaires, réunions et débats, en mobilisant les agriculteurs locaux, les organisations de la société civile et des représentants de différents niveaux de gouvernement. La redéfinition de la zone rurale, par exemple, a répondu à une demande de la société civile dans le cadre du processus participatif du Plan directeur. Plusieurs actions sont aussi en cours pour sensibiliser davantage le public à cette question : la création de 32 écoles-serres, une par sous-préfecture, les centaines de jardins scolaires mis en place pour permettre aux

élèves d'apprendre à s'approprier le processus de production agricole, et les jardins et pépinières du Programme communautaire, auxquels plus de 100 personnes sont maintenant inscrites (ce chiffre devrait augmenter en 2016). Ces dernières reçoivent des subventions municipales pour participer aux séances de formation et développer leurs activités en collaboration avec la communauté.

Une autre action est la Conférence municipale sur la sécurité alimentaire et la nutrition — la sixième édition s'est tenue en 2015 avec la participation de divers secteurs de la société civile, ce qui a débouché sur l'élaboration de 78 propositions.

## **Les impacts sur la politique locale**

Les politiques mises en œuvre ont un fort caractère social, puisque les bénéfices ciblent les deux extrémités de la chaîne de production et de consommation, des agriculteurs dont les revenus sont garantis, aux citoyens dont le développement exige une bonne nutrition (en particulier les enfants).

Ces politiques se sont considérablement développées en 2015. Par le biais de réunions mensuelles, la CAISAN améliore les liens entre les services municipaux afin d'institutionnaliser concrètement les politiques et de mettre en place le Plan municipal, tout en fixant des objectifs pour les quatre prochaines années à partir des propositions faites lors de la 6<sup>e</sup> Conférence municipale pour la sécurité alimentaire. L'ampleur des achats publics municipaux de produits issus de l'agriculture familiale a incité les agriculteurs familiaux (pas seulement de cette municipalité) à former des associations et coopératives. La demande élevée d'aliments locaux sains enregistrée récemment a encouragé une évolution de la logique économique actuelle en faveur du commerce équitable. De plus, les jeunes retournent dans les propriétés rurales de leur famille, qu'ils délaissaient auparavant.

Il reste toutefois de nombreux obstacles à surmonter. Il est indispensable d'étendre l'éventail et la portée des actions entreprises, tout en facilitant l'achat direct de produits locaux (et pas seulement à d'autres municipalités) pour les repas scolaires, ce qui n'a pas encore été possible. De plus, il faut trouver des solutions logistiques pour faciliter l'achat de produits à des agriculteurs et coopératives

familiaux, et en particulier de produits frais pour les repas scolaires. La municipalité développe ainsi un projet pilote qui permettra l'utilisation d'un centre de distribution public à l'est de la ville, en vue d'entreposer des produits issus de fermes familiales pour les repas scolaires de cette zone.

Les perspectives pour le développement et l'amélioration de la portée et de l'échelle de cette politique dans les années à venir sont positives. En tant que stratégie de développement local et durable pour la ville, à la fois pour les zones urbaines et rurales qu'elle englobe, cette expérience pourrait devenir un exemple à suivre par d'autres gouvernements locaux du Brésil. ★



## Quito, Équateur

# Agriculture : favoriser la production saine et solidaire

### **Alexandra Rodríguez Dueñas**

*Responsable du projet d'agriculture urbaine participative AGRUPAR,  
Agence métropolitaine de promotion économique CONQUITO, Quito,  
Équateur*

### **La réponse aux défis posés par l'urbanisation**

Quito a adopté diverses mesures face aux défis présents et futurs des villes en pleine croissance. Dans un contexte d'urbanisation galopante, la ville a choisi des enjeux en lien avec l'alimentation et la population. À Quito, l'agriculture urbaine apparaît vers 1999, alors que 26 % des enfants souffrent de malnutrition, 48 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, le taux de chômage et de travail précaire est de 57 % et que la ville connaît des problèmes de surpopulation, d'accès insuffisant aux services de base et d'insécurité alimentaire. À cette époque, l'ajustement au dollar entraîne une chute des salaires, une fracture économique et sociale, une baisse sensible des dépenses publiques, une hausse des migrations internes et de l'émigration, une détérioration des espaces verts, notamment publics, et la réduction des terrains agricoles et des zones environnementales protégées.

En l'an 2000, plusieurs acteurs locaux et internationaux soutiennent une consultation urbaine organisée par Quito concernant l'agriculture, l'objectif étant d'instituer un projet municipal d'agriculture urbaine. Cette consultation débouche sur un plan d'action, qui, entre autres, met en place un potager pilote dans le quartier « *El Panecillo* », dans le centre historique de la ville. C'est ainsi que le projet officiel d'agriculture participative AGRUPAR de la municipalité de Quito



voit le jour en 2002. Par cette initiative, le gouvernement local met en œuvre des actions qui conjuguent d'une part agriculture urbaine et d'autre part développement économique, sécurité alimentaire, organisation territoriale et intégration sociale, le tout en réponse aux défis que représentent la croissance démographique, l'urbanisation, la pauvreté, l'approvisionnement alimentaire et le développement durable.

S'il est vrai que l'agriculture urbaine n'est régie par aucune politique publique, ce mode de production, ainsi que l'agriculture périurbaine, sont malgré tout concernés par un cadre normatif national, provincial et local. En effet, le projet AGRUPAR répond transversalement aux politiques et objectifs sociaux, économiques et environnementaux de l'organisation territoriale du district métropolitain de Quito<sup>5</sup> à l'horizon 2025.

### Les composantes du projet

L'agriculture urbaine fait partie des stratégies adoptées par la municipalité de Quito pour l'intégration économique et sociale des populations vulnérables. Cette démarche entre également dans le champ d'action du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, auquel la ville a adhéré pour l'élaboration d'un système alimentaire durable.

Le projet AGRUPAR a pour objectif d'améliorer la qualité de vie des populations les plus vulnérables du district grâce à des activités agricoles qui contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'amélioration des revenus, la création d'emplois et la gestion environnementale *via* la production, la transformation et la commercialisation d'aliments issus des jardins potagers (photo). Ce projet cherche à renforcer les capacités techniques, mais aussi à augmenter de manière durable et sûre la production agricole et l'industrie agroalimentaire en se concentrant sur les très petites entreprises, la création de réseaux solidaires et l'accès à des marchés différenciés. Il s'agit également de contribuer à la résilience et à la durabilité du district.

AGRUPAR s'étend sur les huit zones administratives de Quito ; avec 27 hectares de production, le projet couvre 82 % des zones

---

5. *Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.*

rurales et 88 % des zones urbaines. Il englobe diverses dimensions de l'agriculture urbaine et périurbaine et offre des alternatives au modèle traditionnel de monoculture. Les activités sont axées sur la production agricole, le loisir, la sécurité et la souveraineté alimentaires, la thérapie occupationnelle, l'éducation, la santé, la participation citoyenne, l'environnement, le genre et l'intégration sociale. Ce projet cible près de 300 000 personnes : femmes chefs de famille (84 %), adultes majeurs, personnes en situation de handicap, enfants et adolescents, écoles, agriculteurs ruraux, réfugiés, migrants, centres de désintoxication et de réinsertion sociale.

**PHOTO** AGRICULTRICE URBAINE - JARDIN PUERTAS DEL NORTE, ZONE ADMINISTRATIVE LA DELICIA, QUITO



© ARCHIVES PHOTOGRAPHIQUES CONQUITO

### **Les résultats obtenus**

Grâce à son large champ d'action, AGRUPAR a créé un échange de savoirs entre la campagne et la ville, permettant ainsi de rétablir le tissu social et de dépasser la dichotomie entre l'urbain et le rural. Les connaissances, les coutumes et la diversité culturelle sont mises en valeur, tout en construisant une ville porteuse de biodiversité.

L'agriculture urbaine est une « histoire contée » au fil des gestes et des semences, héritage de tous ceux qui ont quitté la campagne pour la ville. Cette histoire se transmet de génération en génération sous la forme de cultures, modes de consommation, préparations des aliments et vie en communauté, autant de traditions qui, en ville, se retrouvent dans le travail collectif (*minga*<sup>6</sup>) et le troc communautaire (échange de produits).

Développé sur des surfaces de 1 à 7 500 m<sup>2</sup>, le projet a atteint un record de 2 500 jardins potagers et 1 280 infrastructures de production (micro-serres et systèmes de micro-irrigation), 53 % de la production étant destinée à la consommation personnelle et 47 % à la vente. Les jardins servent à la production de fruits et légumes, de plantes médicinales et ornementales, mais aussi à l'élevage de volailles, de cuys et d'abeilles. La production comprend également les aliments transformés, comme les conserves, les encas, les aliments lyophilisés, les produits de boucherie et de boulangerie. Ces processus ont dynamisé l'agriculture urbaine, devenue une véritable pépinière de micro-entreprises, puisqu'elle a permis de créer 45 entreprises de transformation alimentaire et 100 entreprises de production et vente d'aliments frais.

La commercialisation des produits se fait *via* des circuits courts alternatifs, comme la vente directement dans le jardin, dans des épiceries de quartier, la livraison de paniers ou encore les marchés « bio ». Ces derniers sont d'ailleurs le principal canal de vente : il existe actuellement 14 marchés « bio » hebdomadaires tout au long de l'année et le projet totalise 4 018 marchés.

Sur le plan économique, les agriculteurs soutenus par le projet AGRUPAR génèrent des revenus supplémentaires moyens de 151 USD grâce à la vente des excédents et grâce aux économies qu'ils réalisent en consommant leur propre production. Résultat : 17,5 % des agriculteurs ont des revenus mensuels supérieurs à 300 USD, chiffre très proche du salaire minimum en Équateur. Pour permettre aux petits agriculteurs d'accéder aux emprunts professionnels dont ils ont besoin, 48 banques communautaires autogérées ont été créées.

---

6. La *minga* est une action, éventuellement festive et souvent conviviale, de travail collectif à des fins sociales, retrouvée dans les zones Andines.

Quant à la question de l'environnement : 1950 tonnes de déchets organiques sont recyclés sous forme d'engrais ; 72 espèces comestibles ont été introduites dans la biodiversité urbaine ; et la superficie de l'agriculture urbaine est actuellement un indicateur de développement durable à Quito, sachant que cette démarche est également évaluée dans la stratégie de compensation de l'empreinte carbone des entreprises locales.

### **La gouvernance du projet**

Le projet AGRUPAR est déployé par l'Agence métropolitaine de promotion économique CONQUITO, entité qui dépend du secrétariat de Développement productif et de compétitivité de la municipalité du District métropolitain de Quito. Le modèle de gouvernance de CONQUITO apporte au projet AGRUPAR une base institutionnelle, une légitimité technique et une durabilité grâce à la concertation des acteurs publics, privés et universitaires qui constituent l'assemblée et le conseil de CONQUITO. Dans ses actions, l'Agence se coordonne avec d'autres entités municipales : Santé, Territoire (habitat et logement), Environnement, Culture, Aide municipale, Intégration sociale, Agence du district pour le commerce et Empresa de Rastro (entreprise chargée du contrôle qualité de l'abattage). En fonction des initiatives, des liens ont également été établis avec le gouvernement national *via* les ministères suivants : Agriculture, Intégration sociale, Justice, Industries et productivité, Santé et Éducation.

La municipalité de Quito attribue chaque année un budget pour la mise en œuvre de ce projet, sur la base de la Planification opérationnelle annuelle de l'Agence CONQUITO (361 094 USD en 2016). Des partenariats stratégiques public-privé viennent compléter les besoins du projet et renforcent son déploiement, y compris en dehors du district. De même, la coopération internationale a joué un rôle important pour l'expansion de ce projet au-delà de l'Équateur. Les liens avec le milieu universitaire ont favorisé des études et un soutien aux activités sur le terrain. Quant aux agriculteurs, ils apportent une contribution importante lorsqu'il s'agit de développer des infrastructures de production, du matériel et des élevages, mais aussi d'entretenir les cultures.

Le projet fait appel à une équipe technique composée d'ingénieurs agronomes et agroalimentaires qui bénéficient du matériel nécessaire pour mettre en place les activités administratives et pratiques. Les stratégies de mise en œuvre s'appuient sur : la formation et une assistance technique spécialisée, qui a permis d'incorporer 16 700 personnes (84 % de femmes) ; un système de vente différenciée ; une valeur ajoutée sur les excédents de production ; et des partenariats stratégiques public-privé.

Par ailleurs, *via* son Agence du commerce à l'échelle du district, la mairie crée depuis 2015 des « marchés biologiques — agro-écologiques » afin de favoriser le commerce équitable local et la consommation responsable, ces marchés constituant en outre un espace de rencontre entre les producteurs de Quito et de la région. Autre acteur, le « Réseau solidaire d'agriculteurs » fournit à l'agro-industrie sociale les matières premières dont elle a besoin, tout en établissant des liens avec des restaurants dans le cadre du commerce inclusif ou du modèle de responsabilité sociale des entreprises.

### **L'influence sur la politique locale ou nationale et la reproductibilité**

Grâce à son impact sur la politique publique, ce projet a permis de modifier des réglementations locales comme celle de la faune urbaine, de manière à favoriser l'élevage de certaines espèces. L'agriculture urbaine s'inscrit également dans la réglementation en matière de responsabilité sociale, plus particulièrement dans les enjeux environnementaux, économiques et sociaux en sollicitant la coresponsabilité des différents acteurs. Le projet AGRUPAR a proposé d'inclure l'expression « agriculture urbaine » dans la loi organique équatorienne relative à la souveraineté alimentaire, qui ne parle actuellement que d'agriculture rurale. Bien que cette nouvelle réalité n'apparaisse pas encore dans la législation, il est important de lancer le débat et la réflexion. Le projet AGRUPAR a participé à l'élaboration de la réglementation pour le développement de la production biologique en Équateur, et à la création des bonnes pratiques agricoles pour les jardins potagers. Néanmoins, il reste à établir un cadre légal pour l'agriculture urbaine à Quito. Référence locale et nationale pour ce

type de pratique, le projet AGRUPAR encourage les autres gouvernements locaux à adopter cette agriculture *via* le transfert de technologie et l'échange des connaissances avec d'autres initiatives.

C'est sous l'impulsion du projet AGRUPAR que Quito a adhéré au Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan. Au sein de la municipalité, ce projet catalyse les efforts et la concrétisation des différentes mesures en mettant en place des initiatives conformes au cadre d'action du pacte, l'objectif étant de créer un système alimentaire durable et résilient pour la ville. ★

## Curitiba, Brésil



# Le rôle d'un marché de consommation coresponsable

**Marcelo Franco Munaretto**

*Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire, Ville de Curitiba, Brésil*

### Les politiques publiques visant à améliorer la sécurité alimentaire

Curitiba est une ville de 1,88 million d'habitants urbanisée à 100 %, qui ne dispose donc pas de capacités suffisantes de production alimentaire dans son périmètre. Toutefois, la zone métropolitaine de Curitiba comprend 28 autres villes, qui coexistent de manière interdépendante en ce qui concerne la gestion des déchets et de l'eau, ainsi que la production et la consommation alimentaires.

Curitiba est la capitale et le plus grand marché de consommation de l'état de Paraná, l'un des plus importants marchés du Brésil pour les agro-industries. Néanmoins, la plupart de ses habitants semblent avoir perdu toute compréhension des préoccupations des zones rurales. Depuis 1986, Curitiba dispose d'un Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire, qui à l'origine s'intéressait essentiellement à l'accès social aux aliments. En 2005 et 2006, le Secrétariat a connu une réorientation conceptuelle et commencé à travailler sur trois grands fronts : l'accès social aux aliments, les unités commerciales publiques et l'éducation alimentaire et nutritionnelle.

Le Brésil a publié la définition officielle suivante de la sécurité alimentaire : « le droit de chacun à accéder régulièrement et à tout moment à des denrées alimentaires de qualité, en quantités suffisantes, sans compromettre la satisfaction d'autres besoins

fondamentaux, en se fondant sur des habitudes alimentaires saines et dans le respect de la diversité culturelle, tout en garantissant une durabilité environnementale, culturelle, économique et sociale ».

La municipalité de Curitiba, lorsqu'elle a établi la loi budgétaire pour la période 2014-2017, a élaboré un programme gouvernemental intitulé *Curitiba Mais Nutrição* (une meilleure nutrition pour Curitiba). Ce programme, coordonné par le Secrétariat à l'approvisionnement alimentaire, a regroupé les nombreux programmes et actions des différents secrétariats et institutions municipales. L'objectif global est d'aligner et multiplier les efforts, d'optimiser les résultats et de saisir les opportunités qui émergent des mesures prises par les différentes institutions. Ce programme travaille simultanément sur quatre axes intégrés dans chacun de ses programmes et actions, et conformément à l'engagement pris dans leurs objectifs individuels :

- › l'accès à des aliments de qualité — garantir que les aliments parviennent aux citoyens en quantités et qualités suffisantes, en priorisant les populations à faibles revenus ;
- › de bonnes habitudes alimentaires — s'efforcer de réorienter les habitudes alimentaires de la communauté ;
- › une consommation coresponsable — mettre en œuvre des politiques appuyant la commercialisation des produits issus des chaînes de production durables, tout en encourageant une consommation coresponsable ;
- › et une gestion municipale de l'alimentation et de la nutrition — fournir des directives pour la gestion municipale de l'alimentation et de la nutrition et son développement, tout en améliorant la coordination et les effets de ces mesures.

Le concept des marchés de consommation coresponsables se fonde sur le principe que tous les maillons de la chaîne alimentaire (production d'intrants, production primaire, transformation alimentaire, distribution et prestation finale de services) sont orientés vers les consommateurs. Pour mettre en œuvre cet important programme de l'administration municipale dans le respect du concept du droit de l'homme à une alimentation adéquate<sup>7</sup>, l'organisme public

---

7. *Direito Humano à Alimentação Adequada* en portugais.



intervient en : privilégiant l'acquisition de produits issus des chaînes de production durables, et en particulier de la zone métropolitaine, pour les achats publics destinés aux programmes d'action sociale, aux repas scolaires et à l'approvisionnement alimentaire ; privilégiant les associations d'agriculteurs, comme les coopératives d'agriculture familiale, lorsque de nouvelles opportunités de commercialisation sont créées dans le cadre des marchés et foires municipaux ; développant des campagnes et événements en faveur d'une consommation durable, qui soutiennent les agro-industries locales durables ; reliant et renforçant des organisations d'agriculteurs familiaux dans le but de les intégrer dans le marché de la capitale ; raccordant l'éducation alimentaire aux chaînes de production ; et garantissant des liens avec des partenaires stratégiques dans l'optique de fournir un appui technique aux zones rurales et de mieux répondre aux demandes de la population, tout en offrant une plateforme permettant aux agriculteurs d'obtenir des crédits ruraux.

Les pratiques présentées ici n'impliquent pas une action ou un programme unique, mais plutôt un alignement de nombreuses mesures différentes qui se renforcent mutuellement, et dont certaines sont multisectorielles. Le chapitre suivant décrit quelques-uns des programmes mis en place.

### Quelques actions mises en œuvre

Foires à tarifs sociaux reliant directement l'urbain et le rural

*Programa Nossa Feira* (notre programme de foires) est un programme commercial du Secrétariat axé sur un approvisionnement alimentaire social géré par des coopératives d'agriculteurs familiaux vendant directement de grandes quantités de fruits et légumes à la population, à des tarifs fixes inférieurs de 40 % aux prix moyens au détail (photo).

Chaque participant des coopératives de ce programme travaille dans cinq foires de rue par semaine, du lundi au vendredi. Ces foires sont installées sur des lieux publics stratégiquement situés près des écoles publiques, zones d'habitation à forte densité ou terminaux des systèmes de transport public, et principalement dans les quartiers où l'offre du marché en fruits et légumes est insuffisante. Les heures

**PHOTO** NOSSA FEIRA, CURITIBA

© AUTEUR

d'ouverture des foires sont aussi un élément stratégique. Elles fonctionnent à partir de 17 heures — heure à laquelle les parents vont chercher leurs enfants à l'école et où les travailleurs rentrent chez eux — et restent ouvertes jusqu'à 21 heures ; de ce fait, elles constituent également un agréable point de rencontre pour la communauté.

Les foires s'organisent sous huit à dix tentes, dont une tente principale de 80 m<sup>2</sup> où la coopérative vend au minimum 35 variétés différentes de fruits et légumes saisonniers. Tous ces produits sont vendus à un prix unique prédéfini, calculé mathématiquement par le Secrétariat à l'approvisionnement alimentaire. Les coopératives obtiennent cependant des bénéfices supérieurs à ceux qu'elles récupéreraient en vendant à des marchés de gros. Dans les autres tentes, les consommateurs trouvent des produits tels que du poisson, des graines et céréales, de la charcuterie et des saucisses, et du pain, des gâteaux et des encas traditionnels, ce qui donne à ces foires une atmosphère campagnarde.

Pour mettre en œuvre ce projet, l'équipe du Secrétariat travaille de concert avec les partenaires stratégiques avant l'inauguration des foires et s'emploie avec la plus grande énergie à convaincre, organiser, formaliser et soutenir les coopératives. Une fois les foires mises en

place, l'équipe continue à aider les producteurs des marchés sur le plan des relations stratégiques, de la vulgarisation rurale, de l'appui technique et de l'orientation.

Ce programme garantit que des tonnes d'aliments bon marché, frais et sains sont mis à la disposition des consommateurs urbains, tout en augmentant les profits des producteurs et en les répartissant équitablement. Il incite aussi ces derniers à s'organiser et à se professionnaliser. De plus, tant que les coopératives couvrent les frais opérationnels des foires, les dépenses publiques permettant d'offrir cet avantage considérable à la population restent minimales, voire nulles.

#### **Le marché municipal pour promouvoir une consommation coresponsable**

Le marché municipal de Curitiba est par ses caractéristiques un centre de référence pour les produits de qualité. En outre, grâce à un réaménagement récent pour l'équiper des installations nécessaires à l'accueil d'événements spécifiques, ce marché est devenu une vitrine très appréciée des agro-entrepreneurs pour présenter les agro-industries et la production durable.

La municipalité et ses partenaires accueillent régulièrement des événements, cours et ateliers visant à promouvoir les chaînes alimentaires locales, la consommation responsable et les bonnes habitudes alimentaires. Ces initiatives jouent un rôle important dans la sensibilisation de la population urbaine aux perspectives du monde rural — ce qui constitue un appui essentiel à la prise de décision en matière d'habitudes de consommation et de politiques économiques et régionales. Elles offrent aux producteurs et agro-entrepreneurs l'opportunité d'interagir plus étroitement avec le marché de consommation, tout en améliorant la compréhension globale des préoccupations des consommateurs, qui dans ce cas portent sur la durabilité.

Selon le même concept, le marché municipal a ouvert en 2009 une nouvelle zone au public, qui constitue le premier marché public brésilien consacré exclusivement à la vente de produits biologiques. Celui-ci est devenu, avec les 13 foires d'alimentation biologique, une véritable référence pour les consommateurs, renforçant ainsi la production et la commercialisation des produits biologiques.

### **L'administration municipale, principal acheteur pour promouvoir la durabilité**

Conformément au plan de l'administration municipale, les marchés publics de la municipalité privilégient les produits des chaînes locales durables. Cette mesure incitative donne aux petits producteurs un avantage appréciable et leur offre des opportunités de croissance et d'investissement dans des structures de production appropriées.

Deux exemples de cette assistance sont : le Programme Échange vert, qui permet aux familles des quartiers pauvres d'échanger du matériel recyclable contre des fruits et légumes provenant de fermes familiales ; et le Marché familial, un programme social grâce auquel les familles à faibles revenus inscrites peuvent acheter des denrées alimentaires de qualité à des tarifs de 30 % inférieurs aux prix moyens au détail. De plus, ce système offre d'excellentes opportunités aux petits agriculteurs, favorisant ainsi la présence des marques locales dans les marchés de la ville. Conformément aux termes de la loi fédérale n° 11.947 du 16 juin 2009, la municipalité a progressivement augmenté, par le biais du système d'achat direct, la part des produits provenant de fermes familiales (essentiellement des produits biologiques) dans les repas scolaires, visant une part totale de 30 %. Ce processus d'achat a toutefois révélé les problèmes auxquels sont confrontés les agriculteurs familiaux en matière de logistique et de tri des produits. Pour résoudre ces problèmes, un partenariat continu a été mis en place entre la municipalité et plusieurs organismes afin d'orienter les chaînes de production en mettant l'accent sur la demande des consommateurs.

### **L'agriculture urbaine**

Une autre voie permettant de relier les réalités urbaines et rurales est l'agriculture urbaine, qui est beaucoup plus qu'un simple concept commercial et se manifeste sous deux formes à Curitiba.

La première porte sur l'utilisation de terres vacantes pour cultiver des légumes, qui se traduit par la production d'aliments de qualité à bas coût. L'utilisation de ces vides territoriaux et urbains présente de nombreux avantages pour la ville, y compris pour la sécurité publique, et a des impacts sociaux et environnementaux favorables

pour l'intégration de la communauté. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le service municipal de l'approvisionnement encourage donc l'utilisation de ces terres par des associations communautaires en fournissant des semences, jeunes plants et autres matériels de base. Le Secrétariat prend aussi en charge la préparation du sol et offre des conseils techniques.

La seconde est axée sur la culture de produits agricoles dans les petites cours et dans des vases ou pots de plantation. Cette forme d'agriculture présente un aspect éducatif en rapprochant les gens de la nature, et par là de leur alimentation.

## Les résultats obtenus

Les résultats les plus importants sont les suivants :

- › une augmentation de 32,6 % des gains des coopératives grâce au programme *Nossa Feira*, par comparaison aux revenus qu'elles se procureraient en vendant leurs produits sur le marché de gros. De plus, les profits sont équitablement répartis entre les producteurs associés et les 40 % d'économies réalisées par les citoyens aident l'économie locale ;
- › une plus grande consommation de fruits et légumes, principalement dans les familles à faibles revenus. Au cours des deux dernières années, le nombre de personnes consommant des fruits et légumes au moins cinq fois par semaine a augmenté de 5,8 %, et celui de citoyens mangeant au moins cinq repas par jour de 5,7 %. Il existe plusieurs raisons à cette réussite mais ces programmes y ont clairement contribué ;
- › avec l'intervention du Secrétariat, un consortium de neuf coopératives (plus de 4 000 producteurs associés) a vu le jour, ce qui a permis aux agriculteurs bénéficiant de ces appuis et de ce potentiel supplémentaires d'atteindre de nouveaux niveaux de commercialisation et d'investissement ;
- › de janvier à septembre 2015, les unités commerciales du Secrétariat ont organisé 16 événements englobant 153 actions pour promouvoir diverses chaînes alimentaires d'intérêt local, plus 112 actions pour favoriser une consommation coresponsable auprès de 9 960 enfants ;

- › bien qu'il n'existe aucune statistique à ce sujet, la professionnalisation des petits agriculteurs familiaux est clairement due au fait que, vendant maintenant leurs produits directement aux consommateurs, ils sont donc plus conscients des exigences de ces derniers en matière de qualité et de quantité, et ils peuvent par conséquent ajuster leur production pour mieux répondre à la demande.

### **L'implication des autorités urbaines dans le processus**

Tous les services de l'administration municipale développent et coordonnent les initiatives présentées, en s'appuyant sur de nombreux partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, en particulier sur les coopératives, les titulaires de licences pour les marchés municipaux, l'Institut gouvernemental de la vulgarisation rurale de l'état, la Fédération rurale et le gouvernement fédéral avec son Programme national de restauration scolaire, ainsi que sur de nombreuses autres institutions œuvrant dans l'agro-industrie et les chaînes alimentaires.

Les autorités municipales ont un rôle crucial à jouer pour offrir les meilleures opportunités possibles aux acteurs de la chaîne alimentaire locale et durable, tout en renforçant la sensibilisation du public à la nécessité de relations coresponsables entre les résidents urbains et ruraux et en favorisant des produits sûrs et durables.

### **L'influence des initiatives sur les politiques locales et nationales**

Sur la scène locale, l'action intersectorielle est l'une des plus intéressantes voies de progression. De nombreux organismes y ont participé et ont obtenu des résultats appréciables à moindre coût, dont des bénéfices sociaux importants relativement à la sécurité alimentaire, à la durabilité et à la justice sociale.

D'un point de vue légal, la municipalité joue un rôle influent en tant que défenseur des systèmes alimentaires durables dans le cadre des règlements de la planification urbaine. Il apparaît clairement que le soutien de l'état est crucial dans l'organisation des chaînes d'approvisionnement dont le développement n'est pas seulement axé sur les produits, mais aussi sur la satisfaction de la demande du marché.

Pour ce qui est du rôle du gouvernement fédéral, l'action publique porte principalement sur un soutien à l'agriculture familiale par le biais d'achats institutionnels qui représentent une aide fondamentale pour le secteur. Les résultats des initiatives menées à Curitiba ont eu des retombées positives et stimulé le développement commercial d'organisations représentant l'agriculture familiale et de chaînes de production durables. ★

## Rosario, Argentine



# Promotion des productions alimentaires durables

### **Raúl Terrile**

*Coordinateur du Programme alimentaire, Secrétariat de la Production et du Développement local, municipalité de Rosario, Argentine*

### **Le contexte de la ville de Rosario**

La ville de Rosario se trouve dans le centre de l'Argentine, au bord du fleuve Río Paraná. En matière de production agricole, Rosario est un exemple parfait du modèle d'exportation du soja, qui repose sur l'utilisation de semences transgéniques et de produits agrochimiques en grandes quantités : ces 25 dernières années, la consommation de ces produits en Argentine a augmenté de 983 % (passant de 38 à 370 millions de kg), tandis que la surface cultivée a augmenté de 50 % (passant de 20 à 30 millions d'hectares). La ville a progressivement perdu son autonomie alimentaire, dépendant toujours plus de la production extérieure (autres régions du pays) pour son propre approvisionnement. D'après les estimations, les fruits et légumes consommés parcourent 300 à 1 000 km, distances qui ont un coût, ainsi qu'un impact sur la qualité des produits et sur l'environnement (émissions de gaz à effet de serre, transport, etc.). En outre, produits à l'aide de substances chimiques, les légumes et autres aliments des environs de Rosario ne remplissent pas toujours les critères de qualité des aliments dénués de contaminants physiques, chimiques et biologiques. À noter de plus qu'en général, sur les marchés alimentaires, les consommateurs favorisent le prix et l'apparence des produits, sans tenir compte de la qualité nutritionnelle obtenue grâce à de bonnes pratiques en matière de production.



## Une description de la politique publique et des mesures mises en œuvre

Depuis avril 2014, le Programme alimentaire de la municipalité de Rosario met en œuvre un projet de promotion de la production durable des aliments dans la zone périurbaine de la ville et dans la région. Ce projet cherche à favoriser les échanges entre la ville et ses environs, la production et la consommation de proximité, la qualité des aliments obtenus et une consommation responsable. Il a pour objectif d'obtenir, dans la zone périurbaine de Rosario, une production de légumes sains et de qualité, dénués de contaminants physiques, chimiques et biologiques, vendus à travers des circuits de commercialisation différenciés.

Les lignes d'action mises en œuvre sont axées sur trois enjeux :

- › promouvoir les bonnes pratiques agricoles ;
- › convertir la production selon un processus agroécologique ;
- › instaurer une production régionale, en lieu et place des produits importés depuis d'autres zones du pays, afin d'appuyer l'économie locale (exemple de la pomme de terre qui parcourt quelque 800 km alors qu'il existe un terrain propice à sa culture à seulement 30 km).

Ces actions s'inscrivent dans le cadre institutionnel et légal suivant :

- › le texte 9144/13 réglemente l'utilisation du sol urbain, établit une zone de protection des fruits et légumes<sup>8</sup> de 800 hectares (ha) dans le périmètre non constructible de la ville, et encourage la production maraîchère, fruitière et l'élevage destinés à l'approvisionnement local ;
- › le texte 8871/11 réglemente l'utilisation des produits phytosanitaires et définit la zone agronomique de Rosario (100 mètres sans pulvérisations à partir de la limite urbaine, puis 500 mètres dans lesquels seuls sont autorisés les produits agrochimiques à faible impact environnemental) ;
- › la loi provinciale 11.273 réglemente l'utilisation des produits agrochimiques et établit également des périmètres protégés autour

---

8. *Àrea de protecció frutihortícola*, APF.

des villes. Le parlement examine actuellement un amendement qui instaurerait des zones périurbaines de 20 mètres sans pulvérisations pour favoriser les productions agroécologiques et qui a déjà été adopté par les députés ;

- › à l'échelle nationale : a) le programme *Pro Huerta* développé par l'Institut national de technologie agricole (INTA<sup>9</sup>) et le ministère du Développement social met en œuvre des actions pour favoriser les productions agroécologiques dans les environs des villes ; b) le secrétariat de l'Agriculture familiale, qui fait partie du ministère de l'Agriculture de la nation et qui prévoit des politiques d'intégration des producteurs familiaux et vulnérables, possède un programme dédié à la promotion des modèles agroécologiques.

C'est dans ce cadre qu'a été élaboré le Projet de production de fruits et légumes selon des bonnes pratiques horticoles (BPH) dans la zone périurbaine de Rosario, la vente étant destinée aux hôtels et restaurants de la ville. À cette fin, un accord de collaboration a été conclu avec l'association des entreprises de l'hôtellerie et de la restauration de Rosario<sup>10</sup> (AEHGAR), en vue d'intégrer des bonnes pratiques et des produits de qualité. Cet accord a permis d'établir des liens directs de production et de consommation entre d'une part les producteurs qui respectent les BPH, et d'autre part les restaurants et hôtels qui souhaitent proposer des produits différenciés. Grâce à cette démarche, les établissements affichent des produits conformes au label « *Producto de Mi Tierra*<sup>11</sup> », décerné par le gouvernement de la province de Santa Fe (dont dépend Rosario). Attribué aux aliments obtenus conformément aux bonnes pratiques de production et de manipulation, ce gage de qualité met en valeur l'originalité, la tradition et l'excellence, afin de renforcer la présence de ces produits dans les différents canaux de commercialisation et faire en sorte qu'ils soient reconnus par une partie des consommateurs. Les producteurs quant à eux bénéficient d'une prime de 20 % sur le prix de leurs produits en récompense de leurs méthodes plus vertes.

---

9. *Instituto de Tecnología Agropecuaria de la Nación.*

10. *Asociación Empresaria Hotelero Gastronómica de Rosario.*

11. « Produit de ma terre ».

Parallèlement à ce projet, un programme de reconversion agroécologique est en cours de développement. Destiné aux producteurs horticoles, il vise à obtenir des fruits et légumes dénués de produits agrochimiques. Dans le cadre de cette démarche, le rôle du Programme alimentaire de la municipalité de Rosario consiste à encourager les établissements horticoles à adopter ce mode d'agriculture, ces expériences servant ensuite de référence. Les établissements font l'objet d'un accompagnement technique participatif sur le terrain, en plus du soutien financier pour l'achat de matériel spécialisé. Une assistance et une gestion commerciale sont fournies aux hôtels et restaurants qui acceptent de mettre en avant ces produits différenciés et qui servent de modèles aux autres établissements. Ces produits sont également vendus chez les primeurs (détaillants). Enfin, les produits agroécologiques sont commercialisés selon une approche directe sous forme de paniers et *via* des points de référence (organisations et institutions qui approvisionnent leurs partenaires). Sur les marchés spécialisés (Rosario en compte deux), un plan de formation aux bonnes pratiques agricoles (BPA) et aux bonnes pratiques de manipulation est prévu afin de diffuser et favoriser les pratiques agroécologiques et l'adoption des BPA.

### Les résultats obtenus

Quatre producteurs (50 ha) respectent les bonnes pratiques horticoles et vendent leur production directement à des hôtels et restaurants de Rosario.

Trois hôtels et quatre restaurants proposent des produits conformes aux BPH, estampillés « Productos de Mi Tierra ». En outre, ces établissements vantent les particularités de ces produits auprès des leurs clients.

Un producteur horticole de Rosario a opéré une transition agroécologique sur 2 ha et vend ses fruits et légumes homologués à des familles, organisations sociales et restaurants.

Quatre producteurs horticoles de Soldini, ville voisine de Rosario, ont adopté une production organisée selon une transition agroécologique et la vendent à des organisations sociales.

Les producteurs qui adoptent ce système bénéficient de meilleures

conditions de production (moins de contaminations, intégration en tant que productions familiales, accès à des prestations sociales) et les produits obtenus sont de meilleure qualité sur le plan biologique, d'après des analyses de laboratoire comparant produits traditionnels et agroécologiques.

Au-delà de la pertinence de cette démarche en termes de préservation et consolidation des espaces destinés à la production horticole dans la zone périurbaine, la contribution environnementale (réduction des effets du réchauffement climatique et des gaz à effet de serre) est importante.

### **Le mode de gouvernance appliqué**

La vente de produits conformes aux BPA directement auprès des restaurants a bénéficié du soutien du ministère de la Production de la province de Santa Fe, via :

- › des ressources fournies aux producteurs pour i) l'assistance technique (deux techniciens, une formation et une surveillance des BPA et de la vente), ii) l'acquisition d'équipement adapté aux BPA (remorque légumière, matériel de lavage, caisses d'emballage, écriteaux et autres éléments de conditionnement des produits) ;
- › l'homologation « Producto de Mi Tierra » administrée par le gouvernement de la province de Santa Fe, qui garantit la qualité et le contrôle du processus de production ;
- › l'élaboration d'une campagne publicitaire qui a permis aux restaurants participants de communiquer à leurs clients la qualité particulière des fruits et légumes produits conformément aux BPA et utilisés dans leurs plats.

Au sein de la municipalité de Rosario, la mise en œuvre de ce projet a été confiée au Programme alimentaire du secrétariat de la Production et du développement local, lequel a coordonné l'intervention des différents acteurs.

Ces activités ont pu être intégrées au Plan environnemental Rosario et au Programme Rosario durable, qui mettent en place des actions transversales avec le concours de toutes les zones municipales afin de réduire, maîtriser et/ou freiner les effets du réchauffement climatique.

Un dialogue constant a été instauré avec :

- › les producteurs de fruits et légumes des environs de Rosario ;
- › l'AEHGAR, qui a également encouragé un dialogue entre ses partenaires et servi de trait d'union avec les établissements participants ;
- › l'Agence pour le développement de la région de Rosario, organisme qui regroupait les fonds ;
- › l'Institut de l'alimentation de Rosario, qui contrôle la qualité des aliments dans la ville ;
- › l'université nationale de Rosario, le Collège des ingénieurs agronomes, le Service national de santé et de qualité agroalimentaire et l'INTA, qui ont apporté leur expérience et ont participé aux activités de formation des producteurs et techniciens.

### **Le bilan de cette expérience**

Le gouvernement de la province de Santa Fe considère cette expérience comme un modèle pour les politiques visant à favoriser des systèmes de production alimentaire durables dans d'autres zones périurbaines.

Au niveau du Programme alimentaire, au sein du secrétariat de la Production et du développement local de la municipalité, ce projet a permis d'instituer officiellement et de renforcer le Programme de productions durables pour la zone périurbaine de Rosario.

Les municipalités argentines adoptent de plus en plus de réglementations pour la protection environnementale qui délimitent l'utilisation des produits agrochimiques et établissent, aux environs des villes, des zones dénuées de ces produits, et donc adaptées pour une production agroécologique. Par conséquent, en terme de reproductibilité, il est possible d'adapter cette expérience à d'autres contextes, à condition de bénéficier d'une volonté politique et d'adopter des politiques incitatives à destination des acteurs de la chaîne de production. Il est fondamental de soutenir les petits producteurs familiaux afin de renforcer leur infrastructures, équipement et connaissances, et ainsi leur permettre de développer des processus pour une meilleure qualité de la production alimentaire. Il s'agit également d'encourager les circuits de vente courts, la rencontre entre les producteurs et

les consommateurs, les processus d'homologation de la qualité, les campagnes de consommation responsable et la formation.

## **Retour d'expérience et potentiel**

Les produits qui se démarquent par leur qualité sont de plus en plus appréciés des consommateurs. Lorsque ces derniers ont accès à des informations fiables concernant la possibilité d'obtenir des aliments sains produits localement, ils font un choix responsable.

Les producteurs doivent pouvoir s'organiser à l'échelle locale, mais aussi régionale, de manière à proposer aux restaurateurs la variété qu'ils réclament, les produits des producteurs locaux et de la région étant complémentaires.

Le regroupement des restaurants est également nécessaire, car individuellement, chacun ne nécessite pas une grosse production. En fonction des progrès accomplis, il est possible d'obtenir un engagement plus ou moins important des producteurs. Ces derniers peuvent par ailleurs se positionner sur les foires et les marchés permanents de produits différenciés, dans des zones stratégiques de la ville. Le dialogue entre les producteurs et les consommateurs d'un même territoire favorise la construction d'une identité régionale.

Certains producteurs ayant participé à cette expérience ont pu constater les avantages de produire des aliments différenciés : c'est pour eux la garantie d'une demande pour ces produits, ils augmentent leurs revenus et obtiennent la reconnaissance d'une partie de la société. Les producteurs modifient leur système de production lorsque ce changement se traduit par des avantages économiques, en plus des bienfaits sociaux et environnementaux.

Il est primordial d'adopter des politiques publiques qui appuient les systèmes de production durable au moyen de programmes d'assistance technique et en finançant le matériel pour le travail avant, pendant et après la récolte. ★

# Connexions urbain/rural. Synthèse des discussions et conclusions

**Cecilia Tacoli**

*International Institute for Environment and Development, Grande-Bretagne*

Il est de plus en plus admis que les relations entre l'urbain et le rural sont au cœur du développement durable et de la sécurité alimentaire. Les populations, zones et entreprises urbaines et rurales se connectant toujours davantage, les politiques locales et nationales doivent veiller à ce que la croissance économique aille de pair avec la durabilité de l'environnement et la réduction des inégalités.

Cette séance nous a permis de découvrir plusieurs initiatives prises au niveau municipal et régional et d'en discuter. Les exposés de la Chine, du Brésil et de l'Équateur ont souligné à quel point la sécurité et la salubrité alimentaires, tout comme la gestion des ressources environnementales dans les centres urbains et aux alentours, sont devenues des priorités pour plusieurs administrations municipales. Les discussions ont tourné autour de quelques thèmes interdépendants.

## **La protection de l'environnement**

La gestion et la protection des ressources naturelles en amont des zones urbaines – en particulier des grands centres et agglomérations comme Tianjin (Chine) et São Paulo (Brésil) – figurent parmi les principales préoccupations des gouvernements locaux. L'expansion des limites administratives pour incorporer les ressources naturelles cruciales comme l'eau et les terres agricoles apporte des améliorations concrètes, comme le montrent les exemples de São Paulo (Brésil), Quito (Équateur) et Tianjin (Chine).

## **Les régimes fonciers**

Concernant la gestion des ressources naturelles, les régimes fonciers représentent un outil essentiel pour contrôler l'expansion urbaine et protéger les écosystèmes, en particulier face à la préoccupation croissante que constitue l'étalement anarchique des villes dans les zones périurbaines. A São Paulo (Brésil), des marchés fonciers informels se sont développés dans le bassin versant de la ville. Comme ces zones accueillent souvent des habitats pour des populations à faibles revenus, il pourrait y avoir des tensions entre la nécessité d'une protection sociale des groupes vulnérables et la préservation de l'environnement.

## **L'architecture institutionnelle**

Le rôle accru des administrations municipales dans la gestion des relations entre l'urbain et le rural soulève plusieurs questions. Quelques-unes sont étroitement liées à la décentralisation, celle du financement restant la plus importante. Le plus souvent, les administrations municipales n'ont pas la capacité de lever suffisamment de fonds localement, ce qui les force à recourir à l'appui financier des pouvoirs publics centraux. Cela n'est pas nécessairement un problème en soi, mais pourrait le devenir si le pouvoir décisionnel local s'en trouve érodé. Il demeure nécessaire de trouver des approches novatrices de financement qui soutiennent les initiatives locales. À cette fin, l'échange d'apprentissages devrait être favorisé entre les municipalités, mais il faudra garder à l'esprit que les approches pratiques seront vraisemblablement beaucoup plus utiles que les modèles stratégiques. Les gouvernements locaux auront aussi besoin d'informations plus détaillées. La municipalité de São Paulo (Brésil) a par exemple très peu d'informations précises sur les activités et l'occupation des sols dans sa zone sud, d'où provient l'essentiel de la production agricole.

## **Qui sont les producteurs et les consommateurs ?**

Les producteurs à faibles revenus — petits exploitants et agriculteurs familiaux — ont besoin d'accéder à des marchés et à des consommateurs relativement aisés capables de payer des prix plus élevés.



Quant aux consommateurs modestes, ils doivent pouvoir accéder à des aliments bon marché mais de bonne qualité. Il est difficile de réconcilier ces deux objectifs. Les circuits/marchés privés de distribution sont efficaces lorsqu'ils connectent des producteurs à faibles revenus à des consommateurs plus aisés. Pour le reste, l'intervention des pouvoirs publics est indispensable. À Curitiba (Brésil), la municipalité fixe les prix dans les marchés d'agriculteurs, ce qui, en éliminant les intermédiaires, permet d'offrir des prix de vente plus élevés aux producteurs et des prix d'achat plus faibles aux consommateurs. Il semble toutefois difficile de reproduire cela à grande échelle, surtout dans les villes où sont organisés de nombreux marchés alimentaires informels.

### **Les marchés publics favorisant l'approvisionnement local**

C'est un outil important, surtout dans les cités d'Amérique latine, mais beaucoup moins dans les villes chinoises et africaines. Cela nous a conduits à penser que des marchés publics de ce type efficaces exigent une combinaison particulière de facteurs, dont une société civile relativement forte, des gouvernements locaux compétents et motivés et une capacité technique, autant de points qui sont souvent étroitement liés à des programmes de protection sociale et d'éducation et de formation nutritionnelle, en particulier ceux ciblant les enfants.

### **L'agriculture urbaine et périurbaine porte essentiellement sur les produits périssables**

Ce fait a été souligné à maintes reprises au cours des discussions. Il est important pour plusieurs raisons : la production de denrées périssables offre des perspectives élevées de profit et elle est par conséquent susceptible d'attirer l'investissement de résidents urbains à revenus moyens. Elle exige aussi moins de terres pour être viable et reçoit ainsi l'appui de politiques de développement agricole autour de grandes villes comme Tianjin (Chine). Cette production a aussi l'avantage d'être en demande auprès des consommateurs urbains plus aisés, et la proximité est un facteur crucial. Toutefois le point le plus important est sans doute que la production alimentaire urbaine

et périurbaine ne peut généralement satisfaire qu'une partie, certes substantielle, des besoins alimentaires des résidents urbains. Ainsi, les denrées de base sont généralement produites loin et livrées à partir de zones écartées. Des recherches axées uniquement sur les modes de production agricole urbains et périurbains s'intéresseraient surtout aux produits périssables, alors qu'il faudrait aussi tenir compte des denrées de base dans les travaux portant sur les modèles de consommation.

## **Conclusion des discussions**

Les résultats des initiatives mises en œuvre dans les villes d'Asie de l'Est et d'Amérique latine ont montré qu'il est possible d'envisager des liens entre l'urbain et le rural et des systèmes alimentaires plus durables. Ils suggèrent aussi que pour être efficaces, elles doivent couvrir un plus vaste éventail de domaines qui dépasse les préoccupations de production alimentaire et de gestion des ressources naturelles pour englober notamment l'accès aux ressources pour les groupes urbains et ruraux à faibles revenus, l'architecture institutionnelle et les systèmes de gouvernance qui sont cruciaux pour atteindre un développement durable. ★



**MONTPELLIER  
MÉDITERRANÉE  
MÉTROPOLE, EXEMPLE  
D'UNE DÉMARCHE**

Montpellier, France



# Construire une politique agroécologique et alimentaire métropolitaine

**Valérie de Saint Vaulry**

*Chargée de projets Agroécologie et alimentation,*

*Direction du Développement économique et de l'emploi,*

*Montpellier Méditerranée Métropole, France*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, Montpellier Méditerranée Métropole (31 communes, 450 000 habitants) se construit progressivement autour de sept piliers stratégiques pour l'avenir, vecteurs de développement territorial, dont un intitulé « Agroécologie et alimentation ».

La politique publique agroécologique et alimentaire, transversale, prend appui sur d'autres champs de politiques publiques investis par Montpellier Méditerranée Métropole : aménagement, urbanisme et espaces publics, préservation de la biodiversité, eaux brute et potable, gestion des risques, prévention et gestion des déchets, logistique urbaine, développement économique, insertion par l'économie, cohésion sociale, participation citoyenne, solidarité & éducation, énergies, santé publique, tourisme. De nombreux éléments de planification et d'action en matière d'agriculture et d'alimentation apparaissent dans des documents structurants de la Métropole, et notamment dans son Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Celui-ci, fondateur et précurseur, organise le développement en définissant les espaces urbains, agricoles et naturels et en assurant le respect de l'équilibre entre ces espaces.

En France, le thème politique de l'agriculture et de l'alimentation est nouveau au niveau de l'action publique locale. En effet, la politique alimentaire était, jusqu'en 2014, principalement portée au niveau ministériel, et seulement depuis 2008 déclinée en plans régionaux. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, votée le 11 septembre 2014, précise les enjeux liés à une politique nationale de l'alimentation, et affirme l'importance de son ancrage territorial. Elle mentionne le développement de « projets alimentaires territoriaux »<sup>12</sup>.

À l'échelle internationale, les politiques locales organisées autour de la question agricole et alimentaire sont plus fréquentes. La thématique choisie pour l'exposition universelle « Milano 2015 — Nourrir la planète, énergie pour la vie » met en lumière l'importance cruciale de cette question, et pour les pouvoirs publics locaux, celle de se saisir des enjeux qui lui sont liés. Signataire en octobre 2015 du Pacte urbain sur les politiques alimentaires de Milan, la Métropole s'engage à travailler, en coordination avec les acteurs du système alimentaire « au développement des systèmes alimentaires durables, inclusifs, résistants, sûrs et diversifiés, qui fournissent des aliments sains et abordables à tous dans le rappel des droits fondamentaux, réduisent au maximum le gaspillage, préservent la biodiversité et atténuent les effets du changement climatique tout en s'y adaptant ».

## **Une politique territoriale agroécologique et alimentaire concertée**

À l'automne 2014, la Métropole a sollicité un collectif de scientifiques – géographes, sociologues, agronomes – pour un appui à la définition d'une politique agricole et alimentaire sur son territoire. Ceux-ci ont animé deux ateliers au cours desquels élus et agents de la Métropole et des communes ont été invités à réagir à un portrait du territoire et à la présentation d'expériences pionnières. Les débats ont permis aux participants de commencer à s'approprier un vocabulaire commun et une vision partagée de la mosaïque agricole et alimentaire territoriale. Ils ont fait émerger réflexions et pistes d'actions possibles pour une future politique agroécologique et alimentaire. Au cours des ateliers,

---

12. Article 1, titre III.

il est clairement apparu que les problématiques rencontrées par les communes diffèrent en fonction de leur géographie — localisation (urbaine, périurbaine, rurale), démographie sociale et tissu économique — ainsi que de leur posture politique.

En juin 2015, sur la base de ces éléments partagés, le Conseil métropolitain a approuvé un cadre politique commun (finalités, axes opérationnels, principes d'action) permettant de mieux « faire avec » et « donner à voir » les initiatives existantes et en projet et « agir sur » les leviers les plus efficaces.

Des comités d'orientation adossés aux axes opérationnels et transversaux réunissent ainsi désormais communes, collectivités supra-métropolitaines, État, profession agricole, associations, entreprises, acteurs de la recherche agronomique, représentants de consommateurs, etc. selon l'expression de leur intérêt. La feuille de route initialement proposée par les élus métropolitains s'enrichit ainsi *in itinere* des propositions et actions de l'écosystème agricole et alimentaire et devient une véritable feuille de route territoriale.

## **La politique agroécologique et alimentaire métropolitaine**

Elle vise cinq finalités, que chaque commune est invitée à hiérarchiser selon ses priorités, et auxquelles chacune contribuera à son échelle et sur la base de ses projets propres.

- › Offrir une alimentation saine et locale au plus grand nombre, en ligne avec les recommandations du Programme national nutrition santé, lancé en 2001.
- › Soutenir l'économie et l'emploi agricoles et agroalimentaires. Souvent retenue dans les politiques publiques pour ses aménités (préservation des paysages, lutte contre les incendies, contribution à la sauvegarde de la qualité des eaux, etc.), l'agriculture est pourtant avant tout une réalité économique, créatrice d'emplois et de valeur, depuis sa fonction productive et sur toute la chaîne de valeur : transformation agro-alimentaire ; outils, technologies et services à l'agriculture ; logistique et distribution ; diversification d'activités dans le tourisme ; restauration hors domicile, etc.

- › Préserver le patrimoine paysager et les ressources naturelles (biodiversité, qualité écologique des eaux, des sols et de l'air). Cette finalité s'inscrit dans la révision en cours du SCoT, en ligne avec le plan gouvernemental Écophyto, lancé en 2008 à la suite du Grenelle de l'environnement, qui vise à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires en France tout en maintenant une agriculture économiquement performante. Tous les « pratiquants agricoles » (agriculteurs, mais aussi les jardiniers amateurs et responsables de collectivités qui gèrent l'entretien des routes et des espaces de nature, etc.) sont concernés.
- › Limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) et s'adapter au changement climatique, en phase avec la COP 21<sup>13</sup> et avec le ministère français de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Si l'agriculture contribue aux émissions de GES, elle peut aussi favoriser le stockage du CO<sub>2</sub> dans les sols. Ainsi, une augmentation de 4/1 000 par an (soit 0,4 %) de la matière organique contenue dans la couche supérieure des sols suffirait à compenser les émissions de GES de la planète<sup>14</sup>.
- › Favoriser la cohésion sociale, en soignant le lien avec la nature, les liens entre ville et campagne. L'alimentation et le renforcement du lien avec la nature, notamment avec les espaces « nourriciers »<sup>15</sup>, pourraient être des vecteurs efficaces pour la politique de la ville. Les différents secteurs de l'économie agricole et alimentaire pourraient en particulier soutenir des actions de remobilisation et d'insertion par l'activité économique auprès d'un public éloigné de l'emploi.

### Les axes opérationnels de l'action publique

La Métropole propose un cadre d'action basé sur six axes opérationnels, concernant chacun des partenaires et des cibles spécifiques.

---

13. 21<sup>e</sup> Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui s'est tenue en décembre 2015 à Paris.

14. [www.agriculture.gouv.fr/rejoignez-initiative-4-pour-1000](http://www.agriculture.gouv.fr/rejoignez-initiative-4-pour-1000)

15. C'est-à-dire les parcelles agricoles ou jardins (individuels ou collectifs) sur lesquels sont cultivés légumes, fruits ou céréales, ainsi que les espaces de pâture.

**AXE 1 — Consolider le tissu des fermes nourricières en vente directe**

Action 1-1. Identification des fermes qui innovent en zone périurbaine et peuvent servir de lieux d'échange et de démonstration, où chacun pourrait venir se former à l'agroécologie, et appui à la création d'une « ferme ressource » comme terrain de rencontre entre professionnels et grand public.

Action 1-2. Élaboration d'un guide des points de vente de produits locaux, pour que les consommateurs sachent où s'approvisionner, et les producteurs où vendre.

**AXE 2 — Favoriser l'approvisionnement local de la ville, en particulier en ce qui concerne la restauration collective**

Action 2-1. État des lieux de ce qui se fait en matière de restauration collective dans les communes pour évaluer les leviers d'action.

Action 2-2. Appui de la Métropole aux communes pour les aider à rédiger leurs marchés de restauration collective, qui constitue un véritable levier pour favoriser l'approvisionnement local et le développement des fermes locales.

Action 2-3. Structuration des filières, produit par produit (pomme, tomate, blé dur, etc.). Il s'agit de faire un travail de mise en relation des acteurs volontaires, notamment sur le Marché d'Intérêt National.

**AXE 3 — Soutenir l'innovation agricole et agroalimentaire**

Action 3-1. Étude de l'opportunité de l'émergence d'un pôle de transformation alimentaire.

Action 3-2. Articulation et valorisation des dispositifs d'accompagnement à l'innovation existants ou en projet.

**AXE 4 — Valoriser et promouvoir les produits du terroir et la gastronomie méditerranéenne**

Action 4-1. Construction d'une « identité de terroir », incluant la mise en cohérence des différentes fêtes de terroir organisées sur le territoire.

Action 4-2. Travail sur les parcours agrotouristiques, en lien avec l'office de tourisme métropolitain créé le 1<sup>er</sup> janvier 2016.



**AXE 5 — Mobiliser les citoyens pour l'agroécologie et l'alimentation responsable et durable**

Les initiatives citoyennes locales en matière d'alimentation et d'agroécologie sont nombreuses et souvent remarquables. Pour autant, elles n'ont guère de visibilité et leurs retombées économiques, sociales et environnementales pourraient être beaucoup plus importantes si elles étaient mises en lien, éventuellement mutualisées et dotées de moyens supplémentaires.

Action 5-1. Mise en place d'une « collecte » des initiatives citoyennes, sur une plateforme internet collaborative, favorisant le partage d'expériences, la visibilité des initiatives existantes ou en projet, et éventuellement la mutualisation entre initiatives similaires ou complémentaires.

Action 5-2. Co-organisation d'un forum à l'automne 2016 qui donnera à voir les initiatives publiées sur la plateforme collaborative et réunira les acteurs du territoire et tous les citoyens intéressés par l'agroécologie.

Action 5-3. Attribution de microfinancements d'initiatives agroécologiques et alimentaires citoyennes, *via* le lancement d'un « appel à envies » visant à stimuler leur émergence / essaimage / mutualisation, sur les thèmes de la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'éducation à l'alimentation, la nature en ville, etc.

**AXE 6 — Construire une démarche cohérente d'intégration de l'agriculture dans les projets d'aménagement**

Cet axe appelle un travail « de fond » auprès des professionnels de l'aménagement et au sein des documents de planification, de façon à préserver les terres les plus fertiles et faire prendre en compte les cahiers des charges agricoles dès l'amont des opérations d'aménagement, notamment en matière d'agriculture urbaine, d'urbanisme commercial et de logistique urbaine.

**Les axes opérationnels transverses**

Les trois thèmes fondamentaux ci-dessous s'inscrivent de manière transversale dans le plan d'action.

1. Mobiliser du foncier public et privé : la Métropole met en place une

animation foncière progressive. Elle mobilise une partie du foncier communal et métropolitain disponible, afin de soutenir l'installation de porteurs de projets en agroécologie et les agriculteurs en activité, et de relocaliser une partie de la production alimentaire. La Métropole réfléchit également, en lien avec la Chambre d'agriculture, à des actions concernant le foncier agricole actuellement exploité, mais menacé par le départ à la retraite des agriculteurs sans reprenneur. Le dernier volet de l'action concerne des parcelles en friches.

2. Communiquer, s'informer, partager : le territoire éprouve le besoin d'un espace de partage d'expériences entre parties prenantes, d'agrégation des connaissances, bases de données, initiatives existantes et en projet.

3. Se former : des ateliers de formation sont proposés aux élus et techniciens de la Métropole et des communes sur la thématique agricole et alimentaire, qui n'est pas appréhendée de façon homogène par tous.

### **Avancer en expérimentant**

À la différence de la Métropole de Montpellier, d'autres territoires ont choisi d'accorder beaucoup de temps et de ressources à un diagnostic approfondi et exhaustif. L'option choisie par la Métropole est délibérément d'expérimenter, d'avancer par l'action en apprenant, en s'inspirant des expériences des autres territoires nationaux et internationaux, des erreurs comme des réussites et de corriger la démarche « en marchant ». Aussi la gouvernance est-elle construite par l'action, au sein de chacun des six axes opérationnels et sur les quatre échelles territoriales (infralocale, communale, métropolitaine, supra-métropolitaine).

La démarche se veut ouverte et inclusive, sur la base du « faire avec » et du « donner à voir » exposé plus haut : une attention particulière est et sera accordée aux liens avec la profession agricole, avec la société civile, et avec la recherche agronomique (incluant l'agronomie, mais aussi l'urbanisme, les sciences sociales, la géographie, etc.). ★

[www.montpellier3m.fr](http://www.montpellier3m.fr)

## Montpellier, France

# Restauration collective : trois actions pour une alimentation durable

**Luc Lignon**

*Directeur de la politique alimentaire, Ville de Montpellier, France*

Depuis juin 2015, la Politique agroécologique et alimentaire (P2A) de la Métropole montpelliéraine<sup>16</sup> est lancée. Un des axes phares de cette politique est la mise en œuvre d'un plan d'actions visant à favoriser l'approvisionnement local (circuit de proximité) de la ville et de la Métropole, notamment au travers de la restauration collective scolaire. Celle-ci, qui représente au niveau métropolitain plus de 30 000 repas/jour, est une source importante de développement pour le monde agricole et entrepreneurial, ainsi qu'un enjeu important de santé publique. La restauration scolaire est un des vecteurs essentiels de transmission des bonnes pratiques alimentaires et doit permettre de recréer, au travers du temps du repas, le lien fondamental entre la production primaire et la consommation du plat élaboré, « de la terre à la table ».

### **L'engagement de la ville vers une alimentation saine, de qualité, responsable et durable pour la restauration scolaire**

#### Objectifs et enjeux de la restauration scolaire

Par nature, la restauration scolaire possède ses propres objectifs

---

16. Montpellier Méditerranée Métropole est une collectivité territoriale rassemblant 31 communes et 450 000 habitants.

« qualité » : sécurité sanitaire et nutritionnelle, dimensions éducative, sociale et économique. Mais la prise de conscience collective, à la fois des élus, des consommateurs et des producteurs, met en avant de nouveaux enjeux tout aussi majeurs pour notre avenir, les enjeux sociétaux et environnementaux.

L'alimentation est au cœur des grandes problématiques de notre temps tout comme la santé, le climat et l'économie.

La restauration scolaire devient le socle de l'éducation nutritionnelle et gustative, c'est par les enfants que nous devons commencer en insistant notamment sur le temps de distribution du repas, moment idéal pour éveiller au goût et transmettre des messages porteurs.

#### Présentation de la Direction de la restauration scolaire de la ville

La ville de Montpellier assure en autogestion la production et la distribution des repas nécessaires aux besoins de ses 84 restaurants scolaires et 42 centres de loisirs. L'unité centrale de production de la ville fabrique et distribue environ 1 650 000 repas/an, soit en moyenne 12 400 repas/jour et 1 800 repas/jour les mercredis et durant les périodes de vacances scolaires.

#### Action 1 : une politique d'achat de proximité volontariste et performante

Le premier maillon de la chaîne de production est l'achat alimentaire. Développer une politique d'achat de proximité volontariste et performante demande deux prérequis indispensables :

- › un important travail amont pour évaluer l'offre disponible auprès des producteurs locaux (production primaire, industrie agro, etc.) ;
- › le recensement fiable des besoins de la restauration scolaire de la ville (plan alimentaire, cycles de menus, fiches techniques, etc.).

Cette politique d'achat s'articule autour de deux axes :

- › des critères de sélection volontariste lors de l'attribution des marchés : 80 % pour la qualité et 20 % pour l'offre de prix pour la ville de Montpellier ;
- › un allotissement précis pour la performance : par le biais de famille de produits ou de produit ciblé.

L'allotissement doit apporter une plus-value à l'ensemble des parties prenantes (collectivité, convives, familles) et être acté par l'atteinte d'une performance globale se rapportant aux objectifs et enjeux précédemment cités pour la restauration collective.

### Action 2 : l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les repas de la restauration scolaire

Agir en faveur d'une restauration collective de qualité, respectueuse de son environnement, sans œuvrer dans le même temps pour l'introduction de produits biologiques serait une ineptie. La ville de Montpellier a décidé d'appuyer cette démarche pour sa restauration scolaire.

Consciente des enjeux sous-jacents, elle a choisi d'intégrer pas à pas les produits issus de l'agriculture biologique :

- > en choisissant des produits « symboles » pour commencer, apportant une réelle plus-value régulière, nutritionnelle et gustative,
- > en vérifiant la disponibilité régulière et qualitative des produits ciblés,
- > en minimisant l'impact financier de l'action par une prise en compte graduée au niveau des budgets,
- > en agissant sur des produits issus du circuit de proximité.

La ville de Montpellier a choisi un produit hautement symbolique : le pain. Dès le mois de février 2016, du pain biologique sera distribué tous les jours dans les restaurants scolaires et les centres aérés de la ville.

### Action 3 : éduquer à d'autres modes de consommation alimentaire par des repas responsables et durables

À l'aune d'enjeux climatiques essentiels pour l'avenir de notre planète, la ville de Montpellier a souhaité entamer une démarche vers une alimentation responsable et durable. Éduquer les enfants à d'autres modes de consommation, afin de présenter des alternatives au tout « protéine animale », permet d'instaurer une dynamique positive vers une alimentation soucieuse de l'environnement. La restauration scolaire a travaillé en partenariat avec le Conseil municipal des enfants

et l'équipe du Plan Climat de la ville afin de construire le premier repas alternatif écocitoyen.

Ce repas écocitoyen sera produit et distribué une fois par cycle de menus soit quatre fois par an, ce qui représente environ 46 000 repas/an.

#### **Objectifs 2016/2017**

- › Améliorer l'allotissement de certaines familles de produits.
- › Mettre en œuvre une démarche d'amélioration continue de la restauration scolaire.
- › Augmenter la fréquence des repas alternatifs écocitoyens à 1 par mois soit environ 115 000 repas/an.
- › Mettre en œuvre un plan de lutte contre le gaspillage alimentaire pour la restauration scolaire de la ville.

Une des actions majeures de ce plan de lutte sera la formation des personnels des restaurants scolaires à la connaissance de l'aliment et à la distribution des repas.

### **Le plan d'action de Montpellier Méditerranée Métropole pour la réalisation de l'axe 2 de sa Politique agroécologique et alimentaire (P2A)**

Cet axe s'intitule : « Favoriser l'approvisionnement local de la ville et de la Métropole, en particulier celui de la restauration collective »

Comment envisager la mise en œuvre d'une telle politique à l'échelle métropolitaine ?

- › Déterminer qui peut travailler avec qui, au regard de la diversité de l'offre et de la demande.
- › Favoriser la connexion entre l'offre et la demande par une meilleure connaissance des contraintes des uns et des autres.
- › Moderniser le marché d'intérêt national (MIN Mercadis), porte d'accès privilégiée et incontournable pour le circuit de proximité de la ville.
- › Renforcer la commande publique, notamment au travers de la construction et de la rédaction des appels d'offres et des cahiers des charges.

- › Appuyer la structuration de la filière de production correspondante à cette commande par un appui à l'organisation qualité et logistique des filières.

La mise en œuvre de l'axe 2 implique un préalable indispensable : la réalisation d'un état des lieux de la restauration collective de l'ensemble des 31 communes de la Métropole, dont l'objectif majeur est de proposer aux membres du Conseil métropolitain et aux différentes équipes des services de la Métropole un outil d'aide à la décision pour entreprendre une réelle démarche gagnant-gagnant entre l'offre et la demande.

En conclusion, les enjeux d'une alimentation saine, équilibrée, de qualité, responsable et durable ne se discutent plus et sont connus de tous. La restauration collective et notamment scolaire doit jouer un rôle majeur dans ce dispositif d'amélioration continue de la qualité de la prestation alimentaire proposée, de l'achat jusqu'à la distribution du repas en passant par la production, l'information et la formation. ★

## Montpellier, France

---

# Le Marché d'intérêt national au service du développement territorial

### **Olivier Lauro**

*Directeur général de la SOMIMON (SEM gestionnaire du MIN Montpellier Méditerranée), Montpellier, France*

Les marchés d'intérêt national (MIN) sont des services publics de gestion de marché offrant aux grossistes et producteurs des services de gestion collectifs adaptés aux caractéristiques de certains produits agricoles et alimentaires. Les MIN sont des outils structurant le développement durable du territoire, car répondant à des objectifs d'aménagement du territoire, d'amélioration de la qualité environnementale et de la sécurité alimentaire et de lutte contre le gaspillage alimentaire.

### **Le MIN de Montpellier**

Le MIN Mercadis Méditerranée — seul MIN du Languedoc Roussillon —, rattaché depuis 2002 à Montpellier Méditerranée Métropole<sup>17</sup>, est adhérent de la fédération nationale des marchés de gros. Il a pour vocation de distribuer et de mettre en marché des produits alimentaires de grande consommation (voir encadré). Il est situé au centre de plusieurs riches zones de production et d'élevage (Roussillon, Languedoc, Provence, Causses, Cévennes, Haut-Cantons de l'Hérault,

---

17. Montpellier Méditerranée Métropole est une collectivité territoriale rassemblant 31 communes et 450 000 habitants.



Tarn, etc.). Sa zone de chalandise s'étend sur quatre départements. Cette plateforme logistique de quasiment 10 hectares (ha) est dotée d'équipements et de services performants garantissant la maîtrise du froid et la sécurité alimentaire (chaîne du froid, labellisation CEE, etc.). Les grands vins des vignobles de la région Languedoc-Roussillon sont également stockés en température et hygrométrie contrôlées. Les commerces de proximité, restaurateurs, grandes et moyennes surfaces s'approvisionnent auprès des grossistes, distributeurs et producteurs régionaux et bénéficient ainsi d'une gamme très diversifiée de fruits et légumes frais et de saison. Service essentiel pour les producteurs locaux et le commerce de proximité, le MIN regroupe en un seul lieu les acteurs de la logistique et de la distribution alimentaire de produits frais au stade de gros. Il offre une largeur de gamme unique (prix, produit) en région.

### LE MIN DE MONTPELLIER EN CHIFFRES

- › 220 entreprises
- › 500 salariés permanents
- › 120 M€ de transactions par an
- › Amont : 50 % de l'activité provient de la production locale
- › Aval : 50 % de flux vers la zone urbaine (logistique urbaine)
- › Un bassin de consommation de 1 million d'habitants (Hérault, Gard Ouest, Lozère, Sud Aveyron)
- › 30 % de la consommation en fruits et légumes (statistiques INSEE et MIN)
- › 3 secteurs d'activités : alimentation 83 % ; horticulture 8 % ; logistique 9%
- › 1 200-1 300 véhicules jours en pic de fréquentation
- › 9,5 ha

### Un outil exceptionnel pour la Métropole

La politique publique de Montpellier Méditerranée Métropole se construit depuis 2015 autour de sept piliers stratégiques, dont l'un est intitulé « Agroécologie, alimentation »<sup>18</sup>. Cet axe vise à offrir une alimentation saine et locale à tous les citoyens et à soutenir

---

18. Voir l'article « Construire une politique agroécologique et alimentaire métropolitaine » dans ce même chapitre.

l'économie du secteur tout en préservant l'environnement grâce à des émissions de gaz à effet de serre limitées. Avec la préservation et la mise en avant du secteur agricole comme levier de développement économique, elle promeut les filières locales de producteurs en circuits courts.

Le MIN est ainsi un acteur économique jouant un rôle majeur dans la politique agricole et alimentaire de la Métropole. Premier pôle alimentaire régional, il met en place des synergies entre les secteurs productifs, industriels et logistiques au service de la production agricole régionale :

- › offrant des débouchés aux producteurs et distributeurs (circuits courts ou de proximité) et un lien de rencontre physique entre acheteurs professionnels et producteurs (ex: carreau des producteurs, photo) ;
- › contribuant à favoriser et à fixer l'implantation d'entreprises et de producteurs locaux sur le territoire ;
- › répondant aux attentes des consommateurs pour des aliments de qualité, de proximité et diversifiés ;
- › répondant aux demandes éclectiques des consommateurs (simplicité d'achat, produits bio ou ethniques, circuits courts, achat par internet, restauration collective), des restaurations collectives et des commerces indépendants ;
- › maintenant une concurrence source de juste prix (à la fois rémunérateur pour le producteur et le plus bas possible pour le consommateur, grâce à une mise en concurrence équitable entre les distributeurs) ;
- › garantissant des normes sanitaires ;
- › participant au contrôle alimentaire (meilleure traçabilité) et à la promotion des produits de qualité ;
- › et répondant aux enjeux de l'économie circulaire (actions contre le gaspillage, etc.).

C'est également un vecteur de rapprochement entre zones productives locales et zones urbaines.

De par sa position incontournable dans l'approvisionnement au sein et au-delà de la métropole montpelliéraine, le MIN est un acteur essentiel de l'économie locale et régionale, générant 500 emplois

**PHOTO** VISITE DU CARREAU DES PRODUCTEURS, MIN DE MONTPELLIER, 16 NOV. 2015



© LAURENT REBELLE.

directs. Une étude nationale précise que, pour un emploi direct sur le MIN, huit emplois indirects (à l'amont en production et à l'aval en commerce de détail) sont maintenus.

*« Avec Mercadis, 3 000 détaillants et restaurateurs traditionnels, collectifs et rapides bénéficient aujourd'hui d'une diversité, d'une fraîcheur et de prix adaptés aux besoins de chacun. Outil d'identification engagé dans une politique de certification du circuit de proximité qui soutient la ceinture maraîchère, Mercadis répond aux attentes des consommateurs, encourage l'économie locale, favorise l'emploi et donne du sens à nos valeurs environnementales »*

(Philippe Saurel, président de Montpellier Méditerranée Métropole).

## **Une vocation d'incubateur et une dimension logistique**

Le MIN est un incubateur pour le secteur de l'agroalimentaire : de nombreuses entreprises s'y sont créées, puis développées (parmi les plus connues : Pomona, Biocash, etc. qui rayonnent sur le département,

voire au-delà). Le pôle transformation pour une alimentation saine et locale du MIN lancé en 2015 accueille aujourd'hui 5 *start-up* (40 emplois) répondant aux attentes sociétales de *green and local food*. Sur les trois dernières années, 50 entreprises/producteurs nouveaux ont choisi le MIN pour mettre en marché tout ou partie de leurs produits (favorisant la diversité de l'offre).

50 % des flux provenant du MIN approvisionnent les commerces de bouche traditionnels indépendants situés en zones urbaines denses (logistique urbaine) : 220 entreprises y mettent en marché leurs produits auprès de 3 000 entreprises/restaurateurs (1 000 s'approvisionnent sur site et 2 000 se font livrer). Au niveau économique, la logistique est un élément essentiel de la compétitivité du territoire. Avec la croissance du e-commerce, les commandes multi-canaux et multi-services se développent. Les attentes des citoyens pour des délais de livraison très courts et des livraisons par véhicules en mode doux nécessitent d'avoir des lieux d'entreposage et d'assemblage près des centres villes. ★

[www.mercadis.net](http://www.mercadis.net)



**ARTICULER  
LES POLITIQUES  
À DIFFÉRENTES  
ÉCHELLES**



# Quelles articulations entre différentes échelles de gouvernance de l'alimentation ?

L'esprit de cette rencontre a été de prendre acte d'une nouvelle géographie du monde, multipolaire, et de se laisser inspirer par des initiatives menées dans des pays « émergents » ou « en développement ». Une façon aussi de se rappeler qu'une ville pionnière en matière de gestion de l'alimentation urbaine a été Belo Horizonte (Brésil), au début des années 1990, ville laboratoire du futur projet « Faim Zéro » développé à l'échelle du pays.

Au Mali, la sécurité alimentaire est également une priorité nationale, déclinée en stratégies mises en œuvre à différentes échelles territoriales. L'articulation des différents niveaux de gouvernance constitue un véritable défi pour la cohérence des politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire, de même que la coordination entre les différents secteurs concernés : nutrition, santé, infrastructures, accès au crédit, etc. Le ministre commissaire à la sécurité alimentaire du Mali Nango Dembelé illustre ce propos ci-après. ★



▶ Nango Dembélé a plus de 30 ans d'expérience sur les questions de politiques agricoles et alimentaires en Afrique de l'Ouest, en particulier sur le Mali. Depuis mai 2014, il est ministre-commissaire à la Sécurité alimentaire du Mali. De septembre 2013 à avril 2014, Dr Dembélé est nommé ministre délégué auprès du ministre du Développement rural du Mali en charge de l'élevage, de la pêche et de la sécurité alimentaire. Comme ministre délégué, il a travaillé intensivement avec les industries locales et internationales pour attirer l'investissement privé dans différentes chaînes de valeur agricoles et promouvoir les exploitations commerciales. Pendant les quinze dernières années avant sa nomination au poste de ministre délégué, il a été membre du corps professoral de l'Université d'Etat du Michigan (MSU) basé au Mali, où il a coordonné la recherche collaborative sur les politiques agricoles et alimentaires de MSU et la diffusion des résultats de recherche auprès des décideurs politiques en Afrique de l'Ouest.



## Mali



# Une nécessaire coordination des politiques alimentaires à différentes échelles

**Nango Dembelé**

*Ministre, Commissaire à la sécurité alimentaire, République du Mali*

### **Les politiques alimentaires depuis les années 1980**

De l'indépendance à ce jour, différentes politiques et stratégies ont été définies par rapport au secteur agricole et à l'alimentation, avec plus ou moins de succès. À partir de 1981, le Mali, à l'instar des autres pays de la sous-région, a adopté la vision libérale de la gestion de la sécurité alimentaire qui confie une plus grande responsabilité au secteur privé, après près de deux décennies de gestion administrée. En effet, le gouvernement du Mali et les bailleurs de fonds ont décidé de mettre en place en 1981 une structure de concertation et d'actions communes, dénommée Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC), dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Les objectifs initiaux fixés au PRMC durant les quatre premières phases, qui ont été en grande partie atteints, sont entre autres : le désengagement de l'État de la production et de la commercialisation des produits agricoles, la libéralisation des marchés céréaliers et des prix agricoles, et la mise en place d'un environnement favorable à la promotion des opérateurs privés et associatifs de la filière céréalière.

Le PRMC s'est mué progressivement en un véritable système de sécurité alimentaire pour prévenir et gérer les crises alimentaires auxquelles le pays est régulièrement confronté. Ceci jusqu'en 2002, où une Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) est venue

renforcer le dispositif. Cette dernière a pour but de satisfaire les besoins alimentaires et nutritionnels essentiels de la population, sur la base de l'augmentation et la diversification de la production agricole ainsi que l'amélioration des revenus des populations par une meilleure organisation du marché des aliments de base.

La création du Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) le 18 mai 2004 découle de cette stratégie pour la mise en œuvre des activités identifiées comme prioritaires. Le dispositif opérationnel de gestion des crises alimentaires est coordonné au niveau du CSA, qui a pour mission d'élaborer et d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire.

L'environnement politique du Mali est marqué aujourd'hui par l'existence au plan national de documents de politiques et stratégies relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, dits fédérateurs, tels que : i) la Loi d'orientation agricole (LOA), adoptée en 2006 ; ii) le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCRP) (2012-2017) ; iii) le Document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPN) (2005-2014) ; iv) le Plan décennal 2006-2015 de mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement au Mali (2007) ; v) la Politique de développement agricole (PDA) adoptée en 2013.

Aux plans international, régional et sous-régional, l'État malien a par ailleurs placé sa démarche et ses actions dans les principes et appels internationaux et régionaux suivants : la Déclaration de Rome de 1996 et celle issue du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et 2002 ; la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), en 2000 à Bamako ; l'Appel de l'Union africaine (UA) lancé lors du Sommet sur la sécurité alimentaire et l'intégration régionale tenu à Lomé (Togo) en 2000 ; les Directives de Maputo sur le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) ; la Politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), à travers son Programme spécial régional pour la sécurité alimentaire ; la Politique agricole commune de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Une lecture croisée de toutes les lois, politiques, stratégies et

initiatives, montre toute l'importance qu'elles accordent à l'atteinte de la sécurité alimentaire et de la sécurité nutritionnelle, ainsi que les synergies recherchées entre elles. Ces différentes politiques et stratégies agricoles et alimentaires ont permis au Mali de dégager des excédents céréaliers de plus en plus importants au cours des dix dernières années. Ainsi, l'excédent céréalier était estimé à plus de 600 000 tonnes en 2015. Pour autant, l'accès à une alimentation satisfaisante en quantité et en qualité reste insuffisant pour une frange importante de la population. En effet, l'enquête nationale de sécurité alimentaire de septembre 2015 révèle une prévalence de l'insécurité alimentaire de 24 %, dont 4 % d'insécurité alimentaire sévère au niveau national. Cette prévalence serait de 25 % en milieu rural et 8 % en milieu urbain.

L'insécurité alimentaire est donc un problème principalement rural et résulte majoritairement de la forte centralisation des politiques publiques alimentaires, même si elles ont permis d'atteindre la sécurité alimentaire au niveau macroéconomique. L'amélioration de l'accès à une alimentation adéquate au niveau des ménages et des individus en milieu rural demande la mobilisation de tous les acteurs du développement, à travers l'approche territoriale des politiques publiques alimentaires reposant sur plusieurs niveaux. Ainsi, les autorités locales joueront un rôle important aux côtés des États et des organisations sous-régionales et internationales.

La proximité avec le terrain et la capacité à mobiliser tous les acteurs de leur territoire permettent aux autorités locales d'apporter des réponses appropriées aux problèmes locaux, tant sur le court terme (gestion des crises) que sur le long terme. Leur rôle étant complémentaire de celui des autres acteurs, le principal défi consiste à déterminer comment articuler les différents niveaux de gouvernance pour assurer une mise en cohérence des interventions.

Cet article présente le cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire basé sur l'approche territoriale. Il examine l'articulation entre différents niveaux de gouvernance au Mali à partir de deux exemples de politiques publiques alimentaires, tire les leçons apprises de cette expérience et présente les perspectives avant de conclure.

## **L'approche territoriale de gestion de la sécurité alimentaire au Mali**

La Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali prend en compte les marchés local, sous-régional et mondial, ainsi que l'évolution du concept d'autosuffisance alimentaire vers la sécurité alimentaire et ses quatre dimensions (disponibilité des aliments, accès aux aliments, utilisation des aliments et stabilité de l'approvisionnement), récemment complétées par la souveraineté alimentaire. En outre, la gestion de l'interface entre le marché national et les marchés sous-régional et international se fait au niveau des instances sous-régionales, à travers les tarifs extérieurs communs et la réalisation de certaines infrastructures commerciales. À ce titre, le Mali abrite des magasins devant recevoir une partie des stocks de la réserve régionale de la CEDEAO dans les villes frontalières.

L'adoption de la SNSA en 2002 par le gouvernement du Mali a conduit à la réforme du cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire en 2003. La sécurité alimentaire ne pouvant plus être une prérogative exclusive du seul État central, le gouvernement du Mali a publié en 2003 le décret N°03-176/P-RM, puis en 2007 le décret n° 07-231/P-RM fixant le cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire au Mali.

Le cadre institutionnel se moule sur les structures de la décentralisation, qui sont le conseil régional, le conseil de cercle et le conseil communal. Ainsi, le niveau régional apparaît comme le plus approprié pour mieux coordonner les actions multisectorielles destinées à garantir une sécurité alimentaire. C'est aux niveaux des cercles et des communes que les programmes et projets de développement local et participatif se révèlent plus pertinents et adaptés à réduire la pauvreté et faire face à la diversité des crises alimentaires conjoncturelles.

Le cadre institutionnel comporte les organes suivants :

- › le Conseil national de sécurité alimentaire présidé par le Premier ministre,
- › le Comité de coordination et de suivi des politiques et programmes de sécurité alimentaire (CCSPSA) présidé par le ministre commissaire,

- › le Comité régional de sécurité alimentaire présidé par le gouverneur de la région,
- › le Comité local de sécurité alimentaire présidé par le préfet,
- › le Comité communal de sécurité alimentaire présidé par le sous-préfet.

### **Des exemples d'articulation entre différents niveaux de gouvernance de politiques publiques de l'alimentation**

Politique publique de constitution et de gestion des stocks de sécurité alimentaire de proximité (banques de céréales)

Dans le cadre d'une meilleure gestion de l'impact conjugué de l'invasion acridienne et de la sécheresse de la campagne agricole en 2004/2005, le CSA a procédé à la mise en place de banques de céréales dans les 703 communes du pays, en raison d'une banque par commune pour 20 tonnes de mil/sorgho. Cette intervention avait pour objectif de combler le déficit de production céréalière constaté lors des campagnes agricoles et d'impliquer les collectivités décentralisées dans la gestion et la prévention des crises alimentaires. Les banques de céréales ainsi créées constituent des stocks de sécurité alimentaire de proximité des populations face à un système de production agricole instable, tributaire des aléas climatiques et des déprédateurs.

Ces stocks de proximité ont été mis à la disposition des communes sur la base d'un protocole d'accord signé entre le commissaire à la sécurité alimentaire, le gouverneur de la région et le maire de la commune concernée. Le protocole d'accord fixe les règles de fonctionnement et de gestion de la banque de céréales, c'est-à-dire les rôles et les obligations des différents niveaux politiques (local, régional et national) dans la création, la gestion, le suivi-évaluation et la supervision des banques de céréales au Mali.

Déclinaison d'une politique publique de sécurité alimentaire en plans territoriaux

Le processus « Sahel 21 », qui a été un exercice inédit de réflexion participative en Afrique de l'Ouest impliquant les acteurs des niveaux international, régional, national et local, a défini une vision et des

priorités de développement pour les pays du Sahel pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Le CILSS, à la demande des chefs d'État et de gouvernement, a traduit cette vision et ces priorités dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la gestion durable des ressources naturelles dans un « cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté ». Ce cadre stratégique adopté est devenu la référence pour l'ensemble des pays du Sahel, qui l'ont décliné en stratégies nationales de sécurité alimentaire selon le principe de subsidiarité. C'est ce principe qui a guidé la déclinaison de la SNSA du Mali en plans territoriaux de sécurité alimentaire aux niveaux des communes, des cercles, des régions et national.

#### *Définition du plan territorial de sécurité alimentaire*

Un plan communal, local et régional de sécurité alimentaire est un ensemble d'objectifs définis par la communauté, de stratégies à mettre en œuvre et d'actions à réaliser sur un horizon de temps pour atteindre la sécurité alimentaire structurelle.

#### *Processus d'élaboration des plans de sécurité alimentaire par les acteurs communaux*

L'élaboration des plans communaux de sécurité alimentaire s'est déroulée de la façon suivante:

1. Organisation d'ateliers de formation dans les chefs-lieux de cercle, conjointement par le CSA et le Projet de mobilisation des initiatives en matière de sécurité alimentaire au Mali (PROMISAM) de la Michigan State University sur financement de l'USAID. Ces ateliers avaient pour but de renforcer les capacités des collectivités dans l'élaboration et le suivi-évaluation des plans de sécurité alimentaire.

2. Production des plans, en deux phases :

- La phase de diagnostic et de concertation communale, qui a consacré la participation effective des populations dans la démarche.
- La phase de programmation en fonction des informations reçues des populations au cours du diagnostic, selon les quatre piliers de la sécurité alimentaire.

Les plans de sécurité alimentaire ont intégré les Programmes de développement économique et social (PDSEC), qui avaient auparavant

mis l'accent sur le développement des infrastructures (sanitaires, scolaires, routières, etc.) au détriment des besoins alimentaires. Le développement reposant avant tout sur la satisfaction des besoins alimentaires des membres de la communauté, les plans de sécurité alimentaire ayant pour objectif général la satisfaction structurelle des besoins alimentaires de la population constituent des composantes essentielles des PDSEC.

Les plans de sécurité alimentaire élaborés au niveau communal et adoptés par les conseils communaux ont été synthétisés au niveau des cercles et adoptés par les conseils de cercle pour devenir des plans locaux. Ces plans locaux ont été mis en cohérence pour constituer les plans régionaux, qui ont été adoptés par les conseils régionaux. Le Programme national de sécurité alimentaire (PNSA), qui a été élaboré et adopté au niveau national, repose sur l'identification des actions définies par les communautés locales pour l'atteinte de leur sécurité alimentaire structurelle. Les plans locaux de sécurité alimentaire constituent ainsi le socle du PNSA.

### **Les leçons apprises, perspectives et conclusions**

Le taux global de reconstitution des banques de céréales mises en place par le CSA est faible (28,71 %), ce qui semble indiquer un problème de pérennité pour ces banques. L'expérience des banques de céréales montre que le succès de cette politique au niveau local dépendra du développement des capacités locales pour une meilleure gestion des stocks.

L'évaluation de l'état de mise en œuvre d'un échantillon des plans locaux de sécurité alimentaire dans sept régions montre une grande variation selon les régions et à l'intérieur d'une même région.

Ainsi le taux d'exécution financière a été de :

- › 21 % pour la région de Tombouctou dans le nord du pays ;
- › 23,4 % pour la région de Koulikoro ;
- › 74,1 % pour la région de Mopti.

Le faible taux d'exécution des plans locaux dans certaines régions s'explique essentiellement par la faible capacité de mobilisation des ressources financières locales et extérieures des communes, l'incapacité des élus locaux à imposer les partenaires techniques et

financiers et l'État comme seuls cadres d'intervention de sécurité alimentaire au niveau communal et le manque de capacités techniques au niveau local (lié principalement à l'incapacité des autorités locales élues à mobiliser les agents des services techniques déconcentrés de l'État).

La principale leçon à tirer de cette expérience est que la seule articulation entre les différents niveaux de gouvernance des politiques publiques de sécurité alimentaire ne suffit pas pour assurer le succès de ces politiques. La coordination intersectorielle entre les différents acteurs aux différents niveaux de la gouvernance est fondamentale. Il s'agit de créer des plateformes multi-secteurs et multi-acteurs pour assurer cette coordination et augmenter le pouvoir des élus locaux afin qu'ils puissent mobiliser les agents des services techniques déconcentrés de l'État.

Les perspectives pour l'approfondissement des politiques publiques territoriales de sécurité alimentaire sont essentiellement liées à l'amélioration de la coordination intersectorielle par la relecture des textes. Celle-ci devra intervenir dans le cadre du plus grand projet politique de l'accord d'Alger pour la paix et la réconciliation, qui est la régionalisation.

La régionalisation constitue un projet politique majeur, qui va consacrer l'approche territoriale des politiques publiques et améliorer la coordination intersectorielle, à travers la création des agences régionales de développement qui porteront des projets territoriaux d'envergure. L'affectation de 30 % du budget national aux régions et la possibilité pour elles de lever de nouvelles ressources augmenteront leurs capacités de financement des projets territoriaux. ★





# **SYNTHÈSE GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES**



# Synthèse des sessions parallèles et perspectives

**Florence Egal**

*Expert indépendant, sécurité alimentaire, nutrition et alimentation durable*

**L**es liens entre l'urbain et le rural sont aujourd'hui au cœur des débats sur la sécurité alimentaire et le développement durable. Les politiques locales et nationales doivent contribuer au développement économique tout en assurant une réduction des inégalités sociales et une gestion durable de l'environnement.

Les travaux de groupe ont fait ressortir la nécessité de poursuivre les processus de décentralisation et de renforcer la gouvernance. Si la sécurité alimentaire et sanitaire et la durabilité des systèmes alimentaires sont reconnues comme des prérogatives des collectivités territoriales et municipalités, il est nécessaire de fournir des moyens à ces dernières en renforçant leurs capacités techniques, en mettant en œuvre les mécanismes de financement nécessaires (décentralisation fiscale et financements innovants) et en révisant le cadre législatif et réglementaire.

La délimitation des frontières administratives, établies à l'origine dans une perspective différente, doit être revue pour permettre de gérer les ressources naturelles autour des grands centres ou des conglomérations urbaines en expansion. L'approvisionnement urbain doit être repensé dans une perspective territoriale : il s'agit d'optimiser la production, la transformation et la distribution d'aliments locaux et de les combiner en fonction des saisons avec des produits importés, ceci dans le respect de l'environnement et des conditions de travail.

Marchés, écoles et centres sociaux constituent des points d'entrée privilégiés pour une approche intégrée vers une alimentation durable et leur emplacement doit être prévu en ce sens. Les achats publics,

et notamment la restauration collective, constituent un outil extrêmement efficace pour réorienter non seulement les habitudes alimentaires de la population mais aussi l'ensemble du système alimentaire et pour contribuer à l'intégration sociale.

Une collaboration intersectorielle effective, notamment entre les secteurs sociaux et environnementaux, pourra seule permettre de trouver les compromis nécessaires entre les différentes approches. Elle requerra l'harmonisation d'une réglementation souvent contradictoire, ainsi que la protection légale tant des producteurs que des consommateurs à faible revenu, qui s'avère urgente. La dérive d'une standardisation croissante pour raisons économiques ou hygiénico-sanitaires doit être enrayée pour tirer le meilleur parti des ressources, des compétences et de la culture locale.

La participation des différents acteurs du système alimentaire (secteurs techniques, secteur privé, ONG, mais aussi de la population, et notamment des groupes marginalisés) dans la planification, l'exécution et le suivi des interventions doit être complétée par un dialogue entre les différents niveaux administratifs (local, régional et central) et une concertation horizontale de ville à ville.

Les initiatives locales innovantes se multiplient un peu partout mais sont rarement coordonnées par les autorités locales, ce qui ne facilite pas leur mise à l'échelle et leur intégration dans des politiques locales et nationales pertinentes. Une concertation entre chercheurs et pouvoirs publics faciliterait la constitution d'équipes interdisciplinaires pour recenser et analyser ces expériences et en tirer les leçons pertinentes. Un système d'échange d'information entre villes permettrait d'accélérer la diffusion d'innovations réussies et la mise en commun de matériel de formation et de communication.

Une approche territoriale pour une alimentation durable serait souhaitable afin d'assurer une meilleure concertation des politiques de développement et d'élargir une vision trop souvent limitée aux aspects économiques pour intégrer le droit à l'alimentation et la gestion durable de l'environnement. Un processus pragmatique partant de l'existant et de l'expérience des acteurs de terrain sera la meilleure garantie d'une transition et d'un rééquilibrage du système alimentaire territorial progressifs et viables. ★

# Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan : la voie à suivre

**Stefania Amato**

*Service des Affaires étrangères — Aide au développement, Bureau du Maire, ville de Milan, Italie*

**L**e 15 octobre 2015, plus de 100 villes ont signé le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan (MUFPP<sup>19</sup>) — un engagement à rendre plus durables et équitables leurs systèmes alimentaires locaux (photo). C'est le travail enthousiaste des nombreuses villes et conseillers rassemblés par la ville de Milan pour discuter de cette question qui a abouti à cette réussite remarquable. De ce fait, la ville de Milan a dû élaborer une proposition de suivi qui a été présentée aux villes partenaires. Du 16 octobre 2015 à début février 2016, les villes concernées ont échangé leurs idées sur la forme à donner à l'avenir du Pacte.

**PHOTO** CÉRÉMONIE DE SIGNATURE DU MUFPP LE 15 OCTOBRE 2015.



© AVEC L'AIMABLE AUTORISATION DE LA COMMUNE DE MILAN

19. MUFPP pour *Milan Urban Food Policy Pact*.

La proposition mise au point par consultation vise à démêler les différentes fonctions combinées définies dans le Pacte : améliorer la compréhension de l'approche urbaine et régionale du développement de systèmes alimentaires durables ; accroître la sensibilisation de la population à ces questions ; renforcer le rôle des villes et améliorer celui des partenaires soucieux de contribuer aux efforts des maires ; et aider les villes à prendre des mesures. Cette « voie à suivre » devrait consolider la trajectoire suivie jusqu'à présent et continuer à stimuler et soutenir les efforts des maires pour mettre en place des systèmes alimentaires plus durables et équitables. Plus concrètement, les objectifs généraux du MUFPP sont :

1. d'accentuer l'engagement des maires et villes à soutenir des politiques alimentaires urbaines favorisant l'égalité en matière de santé, la durabilité et des économies alimentaires équitables et durables ;

2. de promouvoir la signature du Pacte par d'autres villes dans le monde afin de garantir que cette approche soit plus largement adoptée.

La structure proposée pour favoriser la réalisation des objectifs regroupe les composantes suivantes :

1. Une Commission chargée d'élaborer le modèle de gouvernance à adopter ;

2. Un Secrétariat du MUFPP qui veille à ce que les villes nouvellement incluses tiennent leur engagement au Pacte tout en développant des activités liées au Prix du MUFPP et à la réunion annuelle et en facilitant le dialogue parmi les différents réseaux ;

3. Un Prix du MUFPP et une réunion annuelle pour suivre les progrès réalisés par les villes, rassembler les parties prenantes et garantir une visibilité mondiale ;

4. Une Alliance des réseaux alimentaires pour assurer un partage des informations entre les différents réseaux, qui encourage les villes à mener des actions locales ;

5. Un Réseau C40 sur les systèmes alimentaires permettant un échange entre pairs pour les villes afin de favoriser la réalisation d'actions locales. ★

[www.foodpolicy milano.org/en](http://www.foodpolicy milano.org/en)

# IPES-Food, expertise internationale sur les systèmes alimentaires durables

**Corinna Hawkes**

*Centre des politiques alimentaires, City University London, Grande-Bretagne*

**I**PES-Food est un panel d'experts sur les systèmes alimentaires durables présidé par Olivier de Schutter et Olivia Yambi, qui se consacre à l'amélioration des systèmes alimentaires durables. De par son statut de panel indépendant, l'expertise de ses membres — issus aussi bien des milieux universitaires que des mouvements sociaux — couvre l'ensemble du système alimentaire.

En déterminant les leviers systémiques du changement par le prisme des systèmes alimentaires, IPES-Food situe les problèmes dans le contexte plus large du fonctionnement des systèmes alimentaires, tout en mettant l'accent sur le rôle du pouvoir différentiel exercé par les divers acteurs de ces systèmes.

IPES-Food produit des rapports et propositions de politiques visant à faire progresser les systèmes alimentaires durables. Il publiera en 2016 un rapport sur les politiques alimentaires urbaines dont l'objectif est d'encourager l'action en donnant des exemples de la manière dont la transformation des systèmes alimentaires durables peut être menée. Il fournira des exemples de ce que font les administrations municipales pour assurer la transition vers des systèmes alimentaires durables, ainsi qu'une analyse d'économie politique des voies permettant la mise en œuvre des politiques dans des études de cas sélectionnées. ★

[www.ipes-food.org](http://www.ipes-food.org)







# **CONCLUSION GÉNÉRALE**



# Conclusion générale

**Nicolas Bricas**

*Cirad, UMR Moisa et Chaire Unesco Alimentations du monde*

**Marielle Dubelling**

*RUAF Foundation*

**David Edwards**

*International Sustainability Unit of The Prince of Wales's Charitable Foundation*

**Florence Mouton**

*Agence française de développement*

**L**e renouveau des politiques alimentaires urbaines, que l'on a constaté depuis une dizaine d'années, est plutôt le fait de villes de pays industrialisés confrontées aux externalités négatives et aux limites du système alimentaire industrialisé. C'est en tout cas plutôt sur ces villes que l'attention a été portée. Sur la centaine de villes signataires du Pacte de Milan, un tiers environ proviennent pourtant d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie. Les témoignages que ces dernières sont venues apporter à la rencontre internationale de Montpellier, réunis dans cet ouvrage, confirment que, même si leur contexte d'urbanisation est bien différent de celui des pays industrialisés, les villes des Suds se saisissent elles aussi de la question alimentaire.

Confrontées à une vitesse d'urbanisation très rapide, elles cherchent à sécuriser leurs approvisionnements tant en quantité qu'en qualité. Et nombre d'entre elles recourent pour cela à des approvisionnements lointains, notamment à des importations, et à des formes industrielles de distribution jugée modernes : les supermarchés notamment. La recherche d'alternatives est moins la première motivation à la construction des politiques alimentaires urbaines que dans les villes des pays industrialisés. Au contraire, certaines villes souhaitent accélérer l'industrialisation de leurs systèmes alimentaires. Pour autant, il faut se départir d'une vision simpliste qui assimilerait les politiques alimentaires urbaines du Nord à l'alternative et

celles du Sud à la « normalisation ». Car déjà, les systèmes alimentaires industrialisés et globalisés dans les pays du Sud montrent leurs limites : ainsi le recours aux importations a rendu nombre de villes vulnérables face aux flambées des prix sur les marchés internationaux. Le développement des supermarchés a concurrencé le secteur du micro-commerce, qui fournissait de nombreux emplois aux populations à faible niveau d'éducation. Les milliers de jeunes sans emploi qui s'accumulent dans les villes génèrent une situation socialement explosive comme on l'a constaté lors des émeutes liées aux flambées des prix internationaux en 2008 et 2011. L'obésité et les maladies associées à une alimentation déséquilibrée explosent dans les villes des Suds. L'inquiétude des mangeurs s'accroît avec les distanciations géographiques, économiques, cognitives et politiques de leurs rapports à l'alimentation.

La rencontre internationale de Montpellier et le présent ouvrage qui en est issu ont voulu donner la parole aux villes des Suds peu entendues jusqu'à présent. Leurs témoignages montrent que leurs problématiques sont différentes mais se rapprochent de celles des villes du Nord. La distinction Nord/Suds s'atténue. Dans les deux cas, d'une conception des politiques initialement très axée sur la sécurisation des approvisionnements alimentaires, sur l'agriculture urbaine et donc sur les relations avec la production agricole, les problématiques abordées s'élargissent : elles concernent aussi désormais la nutrition, la qualité sanitaire des aliments et la santé, la lutte contre la précarité alimentaire, la gestion de l'environnement, etc. Et l'on voit également apparaître les questions de changement climatique, de biodiversité, d'accaparements fonciers. La question alimentaire des villes n'est clairement plus seulement une question agricole. Elle est de plus en plus saisie par les sphères de l'urbanisme, de la santé, de l'action sociale, de la culture, du commerce, etc. Pour autant, la question des relations avec le monde rural reste entière. Le risque d'opposition des mondes urbains et ruraux subsiste, la pression sur les producteurs agricoles pour fournir des aliments de qualité à faible coût reste forte et les nouvelles formes de relations plus équilibrées entre villes et campagne restent à inventer. C'est le sens de la promotion du concept de « Systèmes alimentaires ville-région » ([cityregionfoodsystems.org/](http://cityregionfoodsystems.org/)),

qui vise à renforcer les relations entre milieux rural et urbain. Il est significatif de constater que cette question a été explicitement mise à l'agenda de la Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) tenue à Quito en octobre 2016. À défaut de mettre en place de véritables politiques alimentaires urbaines, nombre de villes intègrent progressivement des questions alimentaires à leur agenda politique.

D'une façon plus générale, la question alimentaire traverse aujourd'hui la question du développement territorial et de la décentralisation. Les contextes politiques et institutionnels sont cependant fort différents : dans de nombreux pays des Suds, les nations sont encore des espaces en construction. La décentralisation y est plus récente et les institutions locales encore peu développées. Les capitales concentrent largement les ressources et le pouvoir au détriment des villes secondaires. Même si les collectivités locales voient un peu partout leur pouvoir renforcé, leurs domaines d'intervention sont encore limités. Leur économie alimentaire (transport, commerce, transformation, restauration, déchets) est encore souvent largement informelle ce qui complique l'élaboration et la conduite des politiques. De nombreuses villes ne disposent par exemple pas de bases statistiques sur leur système alimentaire. Leurs universités et leurs centres de recherche se consacrent peu au domaine alimentaire et peu aux villes, ayant plutôt privilégié jusqu'à présent les questions rurales et agricoles.

Nombre de villes ont construit leurs politiques alimentaires progressivement, élargissant leurs interventions pas à pas. Plus rares sont celles qui ont planifié au départ des interventions dans différents secteurs à partir d'une vision globale de l'ensemble des problèmes qu'elles rencontrent et d'un diagnostic général des situations alimentaires. Leurs politiques se construisent plus souvent chemin faisant. Ceci n'empêche pas que les villes ont besoin d'outils de diagnostic, de références pour baliser leurs actions. Leur mise en réseau prend ici tout son sens et c'est bien à cette demande que répond le Pacte de Milan. Des échanges d'expériences apparaissent nécessaires à poursuivre au travers de rencontres comme celle de Montpellier. Mais on pourrait imaginer que ce sujet intègre, davantage qu'aujourd'hui, les

échanges entre villes jumelées ou fasse l'objet de réseaux nationaux ou régionaux de villes menant des politiques alimentaires, comme cela émerge dans certains pays.

À l'écoute des présentations et des débats lors de la rencontre, on a cependant pu constater que l'évolution des systèmes alimentaires des villes échappe en partie aux capacités d'intervention de ces dernières. Les politiques nationales, les accords internationaux, les stratégies des grandes compagnies du secteur agroalimentaire façonnent aussi l'alimentation des citadins et les villes ont peu de poids pour infléchir, si nécessaire, ces influences. C'est là un des enjeux importants des futurs alimentaires des villes et de leurs capacités à s'organiser collectivement pour peser politiquement sur ces échelles d'influence. La question ne s'arrête cependant pas à celle des rapports de pouvoirs. Car les villes inventent chaque jour, au travers de multiples initiatives privées, associatives ou citoyennes, de nouvelles façons de produire, d'échanger, de manger, qui constituent des formes de réponses, « du dedans » pour reprendre l'expression de G. Balandier, aux problèmes alimentaires qu'elles rencontrent. Si les villes concentrent les problèmes, elles concentrent aussi les ressources pour les résoudre.

Décloisonner la question alimentaire pour permettre à tous les secteurs d'intervention de la ville de s'en saisir, favoriser les échanges d'expériences entre villes, être attentifs aux capacités d'invention des sociétés, construire des outils de diagnostic pour aider à l'élaboration des politiques, c'est ce à quoi s'emploient les organisateurs de cette rencontre internationale. Cet ouvrage est un premier propos d'étape dans cet exercice. Puisse-t-il être suivi de nombreux autres. ★



# **ANNEXES**

Présentation des partenaires  
Acronymes et abréviations  
Liste des participants

# Présentation des partenaires

## **Chaire Unesco Alimentations du monde**

Cette Chaire, hébergée par Montpellier SupaAgro, a été créée en 2011 avec un groupe pluridisciplinaire d'enseignants et de chercheurs de diverses institutions du campus Agropolis (Montpellier). Elle représente un espace ouvert et décloisonné d'échanges et d'expérimentations pour promouvoir un autre système alimentaire, notamment en ville, avec la conviction suivante : l'alimentation est bien plus qu'un secteur économique. Elle recouvre également des enjeux considérables en matière d'environnement, de santé, de partage et de solidarité, de construction des identités et des cultures, de pratiques artistiques, etc. À chacune de ces différentes fonctions correspondent des disciplines scientifiques que la Chaire entend décloisonner pour développer une approche holistique de l'alimentation à travers trois types d'activités :

- » la formation (notamment *via* le master professionnel « Innovations et politiques pour une alimentation durable », SupAgro-Cirad) ;
- » les dialogues entre la science et la société civile au sens large, afin de rendre accessibles au plus grand nombre les travaux de la recherche sur l'alimentation ;
- » la coordination de programmes de recherche.

Sur ce dernier point, la Chaire coordonne en particulier un projet sur la durabilité des systèmes alimentaires urbains (Surfood). Il s'est traduit concrètement par l'appui à la définition et la mise en œuvre de la

politique agroécologique et alimentaire de Montpellier Méditerranée Métropole. Et c'est dans le cadre de ce projet que s'inscrit cette conférence internationale sur les politiques alimentaires urbaines.

[www.chaireunesco-adm.com](http://www.chaireunesco-adm.com)

## **Cirad**

Le Cirad est l'organisme français de recherche agronomique et de coopération internationale pour le développement durable des régions tropicales et méditerranéennes. Ses activités relèvent des sciences du vivant, des sciences sociales et des sciences de l'ingénieur appliquées à l'agriculture, à l'alimentation, à l'environnement et à la gestion des territoires. Il travaille autour de 6 grands axes thématiques centrés sur la sécurité alimentaire, le changement climatique, la gestion des ressources naturelles, la réduction des inégalités et la lutte contre la pauvreté. Avec ses partenaires du Sud, le Cirad produit et transmet de nouvelles connaissances pour accompagner l'innovation et le développement agricole. Il met son expertise scientifique et institutionnelle au service des politiques publiques de ces pays et des débats internationaux sur les grands enjeux de l'agriculture. Il apporte son soutien à la diplomatie scientifique de la France.

Le Cirad a un objectif prioritaire : bâtir une agriculture durable, adaptée aux changements climatiques, capable de nourrir 10 milliards d'êtres humains en 2050, tout en préservant l'environnement. Il considère que pour se développer sur le long terme et élaborer des politiques publiques appropriées, une société doit participer à



la production des connaissances dont elle a besoin. Ce développement par la recherche repose sur la capacité des pays à se doter d'un système d'enseignement supérieur et de recherche adapté, soutenu par les pouvoirs publics, mais ayant une réelle autonomie d'action. Du local au global, de par ses partenariats durables, il contribue au développement d'une agriculture au service de tous, et particulièrement des petits agriculteurs, qui constituent l'immense majorité des producteurs. Il répond ainsi aux défis globaux de la sécurité alimentaire et du changement climatique, mais aussi des 17 objectifs du développement durable de l'ONU (ODD) et de l'accord de Paris sur le changement climatique.

[www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)

### Agence française de développement

L'AFD, institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable. Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète. En 2015, l'AFD a consacré 8,3 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer. A la clef, des investissements dans le capital humain, le soutien au secteur privé, le financement de transports collectifs, l'accompagnement de politiques publiques des États mais aussi des collectivités territoriales, afin de favoriser des trajectoires de développement plus justes et plus durables.

Au-delà des financements, l'AFD contribue à la production de connaissances autour du développement durable et au débat international. Cela lui permet d'ajuster ses opérations à l'évolution des

usages, des besoins et des contextes d'intervention. C'est à ce titre que l'AFD a soutenu les rencontres « Politiques alimentaires urbaines ». En effet, certaines collectivités locales des Suds mènent des politiques alimentaires innovantes qui gagnent à être connues et valorisées. Le lien entre les politiques urbaines, les filières agricoles et les territoires ruraux apparaît crucial, notamment en Afrique sub-saharienne, zone d'intervention privilégiée de l'AFD, pour relever les enjeux de sécurité alimentaire, d'atténuation du changement climatique et de préservation de la biodiversité dans un contexte de très importante croissance démographique.

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

### Agence universitaire de la francophonie

Association internationale d'universités francophones, l'Agence universitaire de la Francophonie regroupe plus de 800 établissements universitaires, dans plus de 100 pays.

Le Bureau Europe de l'Ouest - Pôle de développement de l'AUF, dit « BEO », soutient les 207 établissements d'enseignement supérieur et de recherche membres de l'AUF à Andorre, en Belgique, en Espagne, en France, en Grèce, en Italie, au Luxembourg, à Malte, au Portugal et en Suisse. Le BEO assure par ailleurs, au bénéfice de toute l'agence, une forte activité de veille stratégique et de promotion des projets européens.

L'appui de l'AUF aux manifestations scientifiques vise à promouvoir la production et la diffusion scientifiques en français. Soutenir le colloque francophone « Politiques alimentaires urbaines » organisé par la Chaire Unesco Alimentations du monde était l'occasion pour l'AUF de soutenir la diffusion de travaux de recherche de haut niveau. Il s'agissait en outre d'encourager la création de réseaux

d'échanges de pratiques alternatives et durables pouvant, à terme, influencer de manière constructive les politiques alimentaires internationales.

[www.auf.org/beo](http://www.auf.org/beo)

### Agropolis Fondation

AF est une fondation française qui a pour objet de soutenir, financer et promouvoir la recherche innovante et l'enseignement supérieur en agronomie et développement durable. Elle rassemble un réseau de 37 laboratoires de recherche (~1 400 chercheurs) à Montpellier et dans ses environs (France).

Elle s'organise en cinq domaines scientifiques :

- › Génétique et génomique, écophysiologie, amélioration des plantes ;
- › Interactions plantes-microorganismes, maladies et ravageurs, protection intégrée des cultures ;
- › Gestion des agroécosystèmes et des ressources naturelles, dont les services écosystémiques ;
- › Innovations agroalimentaires, utilisations des plantes à des fins alimentaires et non alimentaires, technologies de transformation ;
- › Agriculture et société, dont la gouvernance et les processus d'innovation.

Elle favorise les initiatives et programmes transversaux reliant ces domaines et leurs disciplines afin de développer des approches systémiques des questions de société telles que la gestion de l'agro-biodiversité, le développement des plantes cultivées de demain, l'adaptation au changement climatique et l'agroécologie.

Consciente que les villes accueillent plus de 50 % de la population mondiale et que la qualité et la disponibilité alimentaires et l'accès aux aliments sont des enjeux vitaux qui relient les écosystèmes urbains et les agroécosystèmes environnants,

AF soutient les initiatives telles que la rencontre « Politiques alimentaires urbaines », qui visait à identifier et combler les lacunes en matière de recherche afin d'anticiper les problèmes de développement liés à la durabilité des systèmes alimentaires urbains.

[www.agropolis-fondation.fr](http://www.agropolis-fondation.fr)

### Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme

La FPH, attentive à l'évolution à long terme des sociétés, a fait le choix de soutenir des acteurs de la société civile contribuant à trois mutations systémiques majeures :

- › concevoir de nouvelles formes de régulation et de gouvernance ;
- › adopter des principes éthiques communs ;
- › mettre en œuvre de nouveaux modes de vie, de production et de consommation, de nouvelles formes d'élaboration et de diffusion des connaissances.

Dans ses partenariats, la FPH privilégie les modes d'actions suivants :

- › la mise en réseau d'acteurs ;
- › la construction d'analyses et de propositions partagées ;
- › le portage social et politique de ces propositions.

Le thème des systèmes alimentaires des villes fait l'objet d'une ligne spécifique du programme « transition vers des sociétés durables », plus respectueuses des équilibres sociaux et environnementaux. En cette période marquée par une urbanisation massive à l'échelle mondiale, il représente un enjeu important. L'évolution vers des systèmes alimentaires durables nécessite la transformation de la gouvernance de l'alimentation des villes, ce qui implique la participation des autorités locales, des citoyens, des chercheurs, des entreprises publiques ou privées impliqués dans l'approvisionnement, la transformation, la préparation et la distribution des produits alimentaires.

Dans ce cadre, la FPH a été partenaire du colloque « Politiques alimentaires urbaines », qui a permis d'aborder ces problématiques à travers une série de cas choisis, tout en favorisant les échanges entre des publics complémentaires.

[www.fph.ch](http://www.fph.ch)

### Fondation Daniel et Nina Carasso

La FDNC a été créée début 2010, sous l'égide de la Fondation de France, en mémoire de Daniel Carasso, fondateur de Danone en France et de Dannon, Inc. aux États-Unis, et de son épouse. Cette fondation familiale est animée par un comité exécutif composé de la fille de Daniel et Nina Carasso, présidente de la fondation, de son époux, de ses enfants, ainsi que de personnalités qualifiées.

La FDNC est une fondation distributrice qui se situe dans le champ de la philanthropie et de l'intérêt général. Elle finance des projets dans deux grands domaines concourant à *l'épanouissement de l'être humain* :

- L'alimentation durable, qui regroupe les considérations aussi bien environnementales, économiques, sociales que sanitaires ou médicales, depuis la production jusqu'à la consommation de denrées alimentaires.
- Le rapport entre le citoyen et l'art.

Dans le domaine de l'alimentation durable, la FDNC soutient la Chaire Unesco Alimentations du monde, qui est un puissant outil de décryptage des enjeux. À partir de connaissances provenant de disciplines aussi diverses que les sciences sociales, l'agronomie, la nutrition, etc., la Chaire bâtit une vision globale, approfondie et intelligible des problématiques agro-alimentaires. La conférence « Politiques alimentaires urbaines » a illustré à nouveau cette capacité à prendre du recul, à explorer des potentiels, à permettre une perception élargie des alternatives.

[www.fondationcarasso.org/fr](http://www.fondationcarasso.org/fr)

### Institut agronomique méditerranéen de Montpellier

L'IAMM est l'un des quatre instituts du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), organisation intergouvernementale créée en 1962 sous l'égide de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, à laquelle adhèrent treize états méditerranéens : Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Liban, Turquie, Grèce, Albanie, Malte, Italie, France, Espagne, Portugal.

Les missions du CIHEAM-IAMM sont de former les cadres de l'agriculture des pays méditerranéens, de conduire des études, recherches et expertises sur l'agriculture méditerranéenne dans son contexte international et de mettre en œuvre des projets de coopération entre acteurs de l'arc méditerranéen. L'institut est accrédité à délivrer le diplôme national de Master. Il propose également des formations professionnelles courtes, des cours de langues et une plateforme doctorale. Le cœur de ses compétences se situe dans les domaines des politiques agricoles, du développement des territoires, de la gestion des ressources naturelles, des systèmes alimentaires.

Le CIHEAM-IAMM s'est associé au colloque « Politiques alimentaires urbaines » car les systèmes alimentaires durables font partie intégrante de ses préoccupations. Le contexte méditerranéen actuel, les transitions alimentaires qui s'y produisent dans une situation de raréfaction des ressources et d'urbanisation croissantes, expliquent la nécessité impérieuse de mettre l'accent sur la sécurité alimentaire et l'alimentation.

[www.iamm.ciheam.org](http://www.iamm.ciheam.org)

### International Sustainable Unit

L'ISU a été fondée en 2007 par S.A.R. le Prince de Galles pour contribuer à dégager un consensus sur la réponse à divers enjeux internationaux en matière de durabilité. La principale préoccupation

de l'ISU est d'apporter son concours à la gestion du capital naturel et social et de permettre une transition vers la sécurité et la durabilité de l'alimentation, de l'eau et de l'énergie pour tous. L'ISU estime qu'une occasion unique de contribuer à mener ce processus est offerte aux parties prenantes par l'organisation et le travail à un niveau urbain/territorial, et en particulier par une approche des enjeux des systèmes alimentaires à cette échelle. Les politiques alimentaires urbaines peuvent jouer un rôle important en catalysant des modèles plus durables pour le développement, en particulier en instaurant une synergie entre les fonctions rurales et urbaines, ce qui est essentiel pour obtenir de l'urbanisation un maximum de bénéfices sociaux — non seulement dans les grands centres urbains, mais aussi dans les villes et villages. Depuis 2013, l'ISU s'efforce d'aider les responsables à faire avancer cet agenda. Cette expérience a souligné l'importance cruciale de l'échange des connaissances entre les villes et les groupes d'acteurs issus de la société civile, qui stimule l'innovation et permet ainsi le partage des enseignements, la genèse de connaissances et la reproduction des approches réussies à moindre risque.

L'ISU a tout particulièrement appuyé cette initiative de la Chaire Unesco parce qu'elle est axée sur des acteurs des pays en développement qui souvent n'ont pas les mêmes ressources que ceux des pays riches pour s'engager dans un échange de connaissances à l'échelle mondiale.

[www.pcfisu.org](http://www.pcfisu.org)

### Montpellier Méditerranée Métropole

Au cours de l'hiver 2014-2015, avec l'appui d'un collectif de chercheurs — géographes, sociologues, agronomes, les élus des 31 communes de la Métropole ont partagé un diagnostic et proposé des objectifs et des axes opérationnels concertés sur les

thèmes de l'agriculture et de l'alimentation, socles de la « Politique Agroécologique-Alimentation » de la Métropole approuvée le 29 juin 2015 par le Conseil métropolitain.

Sur cette base, un programme d'actions se co-construit désormais avec les communes, la profession agricole et les citoyens, visant à soutenir l'évolution des pratiques agricoles vers l'agroécologie, donner accès à tous à une alimentation saine, locale et durable, soutenir l'emploi, préserver le patrimoine paysager et les ressources naturelles, s'adapter activement au changement climatique et favoriser la cohésion sociale via un lien renouvelé entre la nature et la ville.

En tant que signataire en octobre 2015 du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, la Métropole s'est engagée résolument dans les sujets abordés par la Chaire Unesco Alimentations du monde et évoqués pendant le colloque. Au cœur de ces questions fondamentales :

- › celle des systèmes alimentaires territorialisés, de l'optimisation de l'approvisionnement alimentaire de l'aire urbaine, en coopération avec les territoires voisins et notamment via les marchés de gros,
- › celle des modalités de mobilisation foncière en faveur de l'activité agricole.

De tels échanges théoriques et partages de bonnes pratiques sont indispensables pour nourrir la politique publique et fabriquer ensemble un monde plus durable et plus sain.

[www.montpellier3m.fr](http://www.montpellier3m.fr)

### Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

La FAO est une organisation internationale œuvrant

- › à éradiquer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition,
- › à éliminer la pauvreté et favoriser le progrès social et économique pour tous,

- › à gérer et utiliser de manière durable les ressources naturelles.

Au travers du programme « *Food for the Cities* », la FAO apporte son soutien aux autorités locales pour construire des systèmes alimentaire urbains territorialisés durables et résilients. Pour cela, la FAO supporte les pouvoirs publics et autres acteurs locaux dans l'évaluation de leurs systèmes alimentaires territoriaux (espace urbain mais aussi périurbain et rural proche) et l'identification de leurs priorités, pour ensuite permettre un processus réfléchi de planification et de conception de politiques alimentaires durables. Dans le cadre de ce programme, la FAO ravaille actuellement avec les villes de Colombo (Sri Lanka), Lusaka et Kitwe (Zambie), Dakar (Sénégal) et Medellín (Colombie). En mettant en avant des initiatives locales et des politiques alimentaires s'inscrivant dans la construction de systèmes alimentaires urbains plus durables, le colloque « Politiques alimentaires urbaines » s'inscrit dans la lignée du travail mené par la FAO. L'association à l'organisation de cet événement a en outre permis des échanges riches entre les différents représentants des municipalités présents, et notamment les représentants des villes impliquées dans le programme.

[www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/en/](http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/en/)

### RUAF Foundation

La RUAF Foundation est un réseau international et un important centre d'expertise dans le domaine de l'agriculture (intra et péri)urbaine et des systèmes régionaux d'approvisionnement alimentaire des villes. Elle vise à contribuer au développement de villes durables en facilitant la sensibilisation, la production et la diffusion de connaissances, le renforcement des capacités, la conception de politiques et la planification d'actions favorisant des

systèmes alimentaires urbains résilients et équitables.

Depuis plus de 15 ans, la RUAF soutient les gouvernements locaux et régionaux, les organisations urbaines de producteurs, les ONG, les organisations communautaires, les centres de recherche et les autres parties prenantes dans plus de 40 villes du monde entier par le biais de formations, d'une assistance technique, de la recherche-action et des conseils en matière de politiques. En outre, elle appuie des activités d'échange de connaissances, de mobilisation et de formation au niveau local, national et international.

Parmi les domaines de travail de la RUAF figurent :

- › La planification de systèmes alimentaires urbains résilients ;
- › Les chaînes alimentaires courtes et l'économie locale ;
- › La sécurité alimentaire et l'inclusion sociale des populations urbaines pauvres ;
- › La réutilisation productive des déchets et eaux usées ;
- › L'agriculture urbaine et l'adaptation des villes au changement climatique.

L'échange d'expériences — avec pour objectif d'augmenter la compréhension des politiques et programmes alimentaires urbains et d'analyser les leçons apprises pour améliorer le développement des stratégies et politiques — est au cœur du travail de la RUAF. Le séminaire de Montpellier représentait un outil et une occasion importants de faciliter cet apprentissage et ce travail en réseau, justifiant le soutien de la RUAF.

[www.ruaf.org](http://www.ruaf.org)

# Acronymes et abréviations

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>AEHGAR</b>     | Association des entreprises de l'hôtellerie et de la restauration de Rosario (Argentine)       |
| <b>AEIMO</b>      | Association pour l'économie informelle du Mozambique   |
| <b>AF</b>         | Agropolis Fondation  |
| <b>AFD</b>        | Agence française de développement  |
| <b>ANNAM</b>      | Association nationale des municipalités du Mozambique  |
| <b>ASSOCAVA</b>   | Association des transporteurs et vendeurs des rues (Mozambique)                                |
| <b>ASSOTSI</b>    | Association des opérateurs et travailleurs du secteur informel (Mozambique)                    |
| <b>AUF</b>        | Agence universitaire de la Francophonie  |
| <b>BPA</b>        | Bonne pratiques agricoles  |
| <b>BPH</b>        | Bonnes pratiques horticoles  |
| <b>CAISAN</b>     | Chambre inter-secrétaire pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (São Paulo, Brésil)    |
| <b>CAMM</b>       | Commission d'administration du Marché modèle (Montevideo, Uruguay)                             |
| <b>CEAGESP</b>    | Société des épiceries générales de São Paulo (Brésil)  |
| <b>CEDEAO</b>     | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest  |
| <b>CFD</b>        | Centre de formation et de démonstration (Dakar, Sénégal)                                       |
| <b>CMEI</b>       | Établissements municipaux d'éducation préscolaire (Curitiba, Brésil)                           |
| <b>CMAE</b>       | Établissements municipaux d'éducation spécialisée (Curitiba, Brésil)                           |
| <b>CODAE</b>      | Organe de coordination de la restauration scolaire (São Paulo, Brésil)                         |
| <b>COMUSAN-SP</b> | Conseil municipal de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (São Paulo, Brésil)             |
| <b>CMC</b>        | Conseil municipal de Colombo (Sri Lanka)   |
| <b>CCNUCC</b>     | Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques                             |
| <b>CILSS</b>      | Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel                                      |
| <b>CSA</b>        | Commissariat à la sécurité alimentaire (Mali)  |
| <b>CSCRP</b>      | Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (Mali)                     |
| <b>CCSPPSA</b>    | Comité de coordination et de suivi des politiques et programmes de sécurité alimentaire (Mali) |
| <b>DCPN</b>       | Document cadre de politique nationale de décentralisation (Mali)                               |
| <b>FAO</b>        | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture                            |
| <b>FDNC</b>       | Fondation Daniel et Nina Carasso   |
| <b>FNDE</b>       | Fonds national pour le développement de l'éducation (Brésil)                                   |
| <b>FPH</b>        | Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme                                     |
| <b>FSC4D</b>      | <i>Food Smart Cities for Development</i>   |
| <b>GES</b>        | Gaz à effet de serre   |
| <b>IAMM</b>       | Institut agronomique méditerranéen de Montpellier  |
| <b>INDA</b>       | Institut national de l'alimentation (Uruguay)  |

## ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>INTA</b>      | Institut national de technologie agricole (Argentine)   |
| <b>IPES-Food</b> | Panel international d'experts sur les systèmes alimentaires durables  |
| <b>ISU</b>       | Unité internationale pour la durabilité / <i>International Sustainable Unit</i>   |
| <b>LOA</b>       | Loi d'orientation agricole (Mali)   |
| <b>MGAP</b>      | Ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de le Pêche (Montevideo, Uruguay)   |
| <b>MIN</b>       | Marché d'Intérêt National   |
| <b>MUFPP</b>     | Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan / <i>Milan Urban Food Policy Pact</i>   |
| <b>OMD</b>       | Objectifs du Millénaire pour le développement   |
| <b>OMS</b>       | Organisation mondiale de la santé   |
| <b>ONG</b>       | Organisation non gouvernementale  |
| <b>ODD</b>       | Objectifs de développement durable  |
| <b>OIMA</b>      | Organisation d'information des marchés des Amériques  |
| <b>P2A</b>       | Politique agroécologique et alimentaire (Montpellier, France)   |
| <b>PAE/SP</b>    | Programme de restauration scolaire municipale (São Paulo, Brésil)   |
| <b>PDA</b>       | Politique de développement agricole (Mali)  |
| <b>PDDAA</b>     | Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine  |
| <b>PDSEC</b>     | Programmes de développement économique et social (Mali)   |
| <b>PNAE</b>      | Programme national de restauration scolaire (São Paulo, Brésil)   |
| <b>PND</b>       | Plan national de développement (Lusaka, Zambie)   |
| <b>PNSA</b>      | Programme national de sécurité alimentaire (Mali)   |
| <b>PRMC</b>      | Programme de restructuration du marché céréalier (Mali)   |
| <b>PROMISAM</b>  | Projet de mobilisation des initiatives en matière de sécurité alimentaire au Mali   |
| <b>PSAN</b>      | Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Medellin, Colombie)  |
| <b>PSSA</b>      | Programme spécial pour la sécurité alimentaire (Dakar, Sénégal)   |
| <b>RC</b>        | Restauration collective   |
| <b>SAN</b>       | Sécurité alimentaire et nutritionnelle  |
| <b>SCoT</b>      | Schéma de cohérence territoriale (Montpellier, France)  |
| <b>SDTE</b>      | Service du travail, du développement et de l'entreprenariat (São Paulo, Brésil)   |
| <b>SMAB</b>      | Secrétariat municipal à l'approvisionnement alimentaire (Curitiba, Brésil)  |
| <b>SMDU</b>      | Service du développement urbain (São Paulo, Brésil)   |
| <b>SME</b>       | Service de l'éducation (São Paulo, Brésil)  |
| <b>SNSA</b>      | Stratégie nationale de sécurité alimentaire (Mali)  |
| <b>UA</b>        | Union africaine   |
| <b>UAM</b>       | Unité alimentaire de Montevideo (Uruguay)   |
| <b>UE</b>        | Union européenne  |
| <b>UEMOA</b>     | Union économique et monétaire ouest-africaine   |
| <b>Unesco</b>    | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture / <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> |

# Liste des participants

**AMATO Stefania**, Comune di Milano, Italie  
**ANURA V.K.A.**, Colombo Municipal Council,  
Sri Lanka

**ARMENDARIZ Vanessa**, Sapienza  
University of Rome, Italie

**AVALLONE Sylvie**, Montpellier SupAgro,  
France

**AZOULAI Lorine**, Montpellier SupAgro,  
France

**BALINEAU Gaëlle**, Agence Française de  
Développement, France

**BAMBINI DE ASSIS**, Luiz São Paulo City,  
Brésil

**BARBIER Carine**, Cired - CNRS, France

**BAZO MAIGA Tagalifa**, Commissariat à la  
Sécurité Alimentaire (CSA), Mali

**BELARBI Khalid**, Montpellier SupAgro,  
France

**BILLION Camille**, AgroParisTech, France

**BLATRIX Cécile**, AgroParisTech, France

**BOANE Irene**, Maputo City Council,  
Mozambique

**BRICAS Nicolas**, CIRAD, France

**CALAME Matthieu**, Fondation Charles  
Léopold Mayer, France

**CHABALENGULA SONGOLO Shilla**, Kitwe  
City Council, Zambie

**CHATOU Asmaa**, Ecole nationale  
supérieure agronomique, Algérie

**CHAUFOURNIER Fabien**, Métropole Grand  
Lyon, France

**CHIRWA CHONGO Mangiza**, Lusaka City  
Council, Zambie

**CONARÉ Damien**, Montpellier SupAgro,  
France

**COSTA CUERBAS Leandro**, São Paulo City,  
Brésil

**COUR Christophe**, France

**DAENGSUBBA Watcharapol - KWAN**,  
Greenpeace SE-Asia - Bangkok, Thaïlande

**DARIER Eric**, Greenpeace International,  
Canada

**DE SAINT VAULRY Valérie**, Montpellier  
Méditerranée Métropole, France

**DEBRU Julie**, Chaire Unesco Alimentations  
du monde, France

**DEGUILLON Marie**, CIRAD, Colombie

**DEHAYE Blanche**, Montpellier SupAgro,  
France

**DEMBELE Nango**, République du Mali, Mali

**DEMONCEAUX Anne**, IPES-Food,  
Belgique

**DI VITANTONIO Maxime**, ESCE, France

**DIARRA Salifou**, OPAM, Mali

**DOUILLET Mathilde**, Fondation Daniel et  
Nina Carasso, France

**DUBBELING Marielle**, RUAF Foundation-  
International network of Resource Centres  
for Urban Agriculture and Food security,  
Pays-Bas

**DUCHAMP Bénédicte**, Montpellier  
SupAgro, France

**DUPONT Orane**, Montpellier SupAgro,  
France

**EDWARDS David**, The Prince of Wales's  
International Sustainability Unit  
Royaume-Uni

**EGAL Florence**, Italie

**ESCOFFIER Michel**, France

**FAGES Roxane**, Montpellier SupAgro,  
France

**FAUCHER Anna**, International Urban Food  
Network (IUFN), France

**FERNANDO Sudarshana**, International  
Water Management Institute, Sri Lanka

**FERRARIS Hugo**, Montpellier SupAgro,  
France

**FLANAGAN Katie**, The Prince of Wales's  
International Sustainability Unit,  
Royaume-Uni

**FONSECA Orlando**, Maputo Municipality,  
Mozambique

**FRANCOISE Alix**, Agence Française de  
Développement, France



## LISTE DES PARTICIPANTS

**GREFFET Alexia**, Bordeaux Métropole, France

**GUILLLOT Lola**, AgroParisTech, France

**GUO HUA Henan**, Institute of Agricultural regionalization, Tianjin, Chine

**HALUSKA Vincent**, Ville de Montpellier, France

**HAON Laure**, Montpellier SupAgro, France

**HASNAOUI AMRI Nabil**, Montpellier

Méditerranée Métropole, France

**HAWKES Corinna**, City University London, Royaume-Uni

**HENDRIKX Laura**, Gira, France

**HENRY Guy**, Cirad / Ciat, Colombie

**HRABANSKI Marie**, CIRAD, France

**HUBERT Bernard**, Agropolis International, France

**JACOBS Nicholas**, IPES-Food, Belgique

**LACOURT Isabelle**, Risteco, France

**LANCON Louison**, FAO - Food and Agriculture Organization of the UN, Italie

**LAURO Olivier**, France

**LEGROS Quentin**, Montpellier SupAgro, France

**LEMEILLEUR Sylvaine**, Cirad, France

**LEPRATTI Massimiliano**, ESTA, Italie

**LEROUX Aureore**, Région PACA, France

**LIGNON Luc**, Ville de Montpellier -

Montpellier Méditerranée Métropole, France

**LOBUT Clémence**, Agence Française de

Développement, France

**MARTINEZ BATALLA Elisenda**,

Ayuntamiento de Barcelona, Espagne

**MAZEL Marion**, Montpellier SupAgro, France

**MERLE Veronique**, Région PACA, France

**MICHEL Anne**, Montpellier SupAgro,

France

**MORI KAISER**, Anna Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de São Paulo, Brésil

**MOUSTIER Paule**, CIRAD, France

**MOUTON Florence**, Agence Française de Développement, France

**MUNARETTO Marcelo**, Franco Secretaria Municipal de Suministro, Curitiba, Brésil

**OLIVEROS Oliver**, Agropolis Fondation, France

**PEREZ Alfredo**, Mercado Modelo

Montevideo, Uruguay

**PERIGNON Marlène**, UMR NORT

(Nutrition, Obésité et Risque Thrombotique), France

**PIGOZZI Silvia**, Fondazione Cariplo, Italie

**POUYE NDeye**, NDack Ville de Dakar,

Sénégal

**REDLINGSHOEFER Barbara**, INRA, France

**RODRIGUEZ Alexandra**, Agencia

Metropolitana de Promoción Económica

CONQUITO, Equateur

**ROUVIERE Elodie**, AgroParisTech, France

**SALEME DAZA Maria Alejandra**,

International Cooperation Agency,

Medellin, Colombie

**SANTINI Guido**, FAO - Food and

Agriculture Organization of the UN, Italie

**SAUREL Philippe**, Montpellier

Méditerranée Métropole et Ville de

Montpellier, France

**SCARSI Florence**, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, France

**SENIA-TOULLEC Marie**, Montpellier

SupAgro, France

**SIMON George-Andre**, Roma Tre

University, France

**TACOLI Cécilia**, IIED - International

Institute for Environment and

Development, Royaume-Uni

**TALVAZ Aurélia**, Montpellier SupAgro,

France

**TEMPLE Ludovic**, Cirad, France

**TERRILE Raul**, Alcaldía de Rosario,

Argentine

**TON NU Christine**, CIHEAM-IAMM, France

**TOUZARD Isabelle**, Montpellier

Méditerranée Métropole, France

**VILLANUEVA HARO Benito**, Municipalidad

de Lima, Pérou

**WIJAYAMUNI Ruwan**, Colombo Municipal

Council, Sri Lanka

**WILHELM Laurence**, Indépendant, France





# Politiques alimentaires urbaines

Actes de la rencontre internationale sur les expériences en Afrique, Amérique latine et Asie.

16-18 novembre 2015, Montpellier, France

MARCHÉS

RESTAURATION COLLECTIVE

CONNEXIONS URBAIN/RURAL

**L**es gouvernements locaux urbains deviennent ces dernières décennies des acteurs politiques de plus en plus puissants. Le désengagement des États, les crises alimentaires et la concentration des populations en ville — exacerbant les effets négatifs du système alimentaire actuel en termes de développement durable — ont mené les villes à se doter de politiques alimentaires. Si ces questions ne sont pas nouvelles, la perspective des collectivités locales des régions urbaines et la façon dont elles peuvent contribuer à y répondre est, elle, encore peu débattue, en particulier pour les villes des pays d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Asie. C'est pourquoi la Chaire Unesco Alimentations du monde de Montpellier SupAgro et le Cirad ont organisé à Montpellier du 16 au 18 novembre 2015 la rencontre internationale « politiques alimentaires urbaines ».

Donnant la parole aux représentants de villes et régions, cette rencontre internationale a contribué à montrer, non seulement que les villes disposent de leviers d'action pertinents pour contribuer, en compléments des politiques nationales et des accords internationaux, à la sécurité alimentaire et la durabilité des systèmes alimentaires, mais aussi que les villes des « Suds » sont souvent très avancées sur le sujet. Cet ouvrage rassemble les actes de la rencontre internationale.